

*Kaisa Lähteenmäki-Smith, Eeva Terävä*

# **Sosiaali- ja terveydenhuollon** KANSALLISEN KEHITTÄMISOHJELMAN (KASTE) 2008–2011 ARVIOINTI

Loppuraportti



Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman  
(KASTE) 2008–2011 arviointi. Loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:12

ISBN 978-952-00-3353-8 (nid.)

ISBN 978-952-00-3354-5 (PDF)

ISSN-L 1236-2050

ISSN 1236-2050 (painettu)

ISSN 1797-9854 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-3354-5

<http://um.fi/URN:ISBN:978-952-00-3354-5>

[www.stm.fi/julkaisut](http://www.stm.fi/julkaisut)

Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö

Kannen kuva: Plugi

Taitto: AT-julkaisutoimisto Oy

Paino: Juvenes Print - Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2012

# TIIVISTELMÄ

## SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON KANSALLISEN KEHITTÄMIS-OHJELMAN (KASTE) 2008–2011 ARVIOINTI. LOPPURAPORTTI

■ Tässä raportoitu analyysi on kooste Kaste-ohjelman arvioinnin loppuraportista joulukuulta 2011. Arvioinnin on toteuttanut Ramboll Management Consulting. Erityisasiantuntijoina työssä ovat avustaneet sosiaalipolitiikan professori, VTT Veli-Matti Ritakallio Turun yliopistosta sekä Oulun yliopistosta dosentti TtT Leena Paasivaara ja TtT Marjo Suhonen.

Työn tarkoituksena on ollut arvioida Kaste-ohjelman onnistumisia ja vaikuttavuutta kaudella 2008–2011 ja tukea ohjelmakauden 2012–2015 suunnittelua. Loppuraportissa kootaan yhteen koko arviointikauden tulokset, johtopäätökset ja kehittämissuosituksukset.

Johtopäätös koko kaudelta on, että Kaste-ohjelma on osoittautunut olevansa onnistunut kehittämisen väline. Ohjelman tavoitteenasettelu on kohdallaan, ja toimeenpanon ja organisoinnin perusrakenteet tukevat eri hallintotasojen ja alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä. Kaste-ohjelma on luonut täysin uudenlaisia kehittämissä ja yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutusta etenkin kuntien välille, sekä kuntien ja keskushallinnon välille. Uuden kauden näkökulmasta toivotaan, että Kaste-ohjelmaa kehitettäisiin entistä käytännönläheisemmäksi ja valintoja tehden. Ohjelmassa tulisi nostaa esille muutamia keskeisimpiä strategisia keihäänkärkiä, jotka nivotaan tiiviimmin osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon arkityötä. Keskeisimpinä haastein nähdään kokonaisvaltaisia ratkaisuja vaativat kehittämisen kohteet kuten potilastietojärjestelmien kehittäminen.

Kaste-ohjelman yksi merkittävimmistä vahvuuksista liittyy sen toteutukseen toimijoiden kumppanuutena. Erityisesti viidellä Kaste-alueella toimivan aluejohtoryhmän toiminta on osoittautunut merkittäväksi sosiaaliseksi, alueiden toimijoita uudella tavalla verkostovaksi innovaatioksi. Aluejohtoryhmien merkittävin tehtävä on ollut laajojen Kaste-hankkeiden koordinointi ja niissä kehitettyjen uusien toimintamallien levittäminen. Ohjelmakauden aikana aluejohtoryhmien rooli on selkiytynyt ja kehittynyt kohti alueen strategisen suunnannäyttäjän roolia. Aluejohtoryhmien toiminnan kehittäminen tähän suuntaan edellyttää myös vahvemman seurantatietopohjan keräämistä muusta alueilla tehtävästä kehittämistoiminnasta ja

tietoisuutta koko kuntakentän (ei ainoastaan johtoryhmän jäseninä olevien kuntien) sosiaali- ja terveystalouden tilasta. Monilähteinen kehittämisrahoitus ja tutkimus (erityisesti THL:n asiantuntijatuki) on myös saatava paremmin ohjelman tueksi.

Arviointi korostaa ohjelmajohtamisen merkitystä. Ministeriöltä toivotaan selkeämpää ohjelmajohtamista ja toimeenpanon systematisointia. Ohjelmajohtamisen osana tarvitaan lisää tietoa, jonka kokoaminen monista eri lähteistä ja muodoista edellyttää jäsentynyttä ohjausotetta ja toimivaa seuranta. Tämän organisointi ja turvaaminen on arvioinnin näkökulmasta jatkossa yksi ministeriön tärkeimpiä tehtäviä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden turvaamisessa.

Asiasanat:

**hankkeet, hyvinvointi, kehittäminen, kunnalliset palvelut, ohjelmat, palvelurakenne, sosiaali- ja terveydenhuolto**

# SAMMANDRAG

## SLUTRAPPORT AV UTVÄRDERINGEN AV DET NATIONELLA UTVECKLINGSPROGRAMMET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN (KASTE) 2008–2011

■ Analysen i den här rapporten sammanfattar slutrapporten av Kaste-programmets utvärdering i december 2011. Utvärderingen genomfördes av Ramboll Management Consulting. Som experter i arbetet deltog professor i socialpolitik, PD Veli-Matti Ritakallio från Åbo universitet samt docent, HvD Leena Paasivaara och HvD Marjo Suhonen från Uleåborgs universitet.

Syftet var att utvärdera Kaste-programmets framgång och effektivitet under perioden 2008–2011 och stödja planeringen av programperioden 2012–2015. Slutrapporten samlar hela utvärderingsperiodens resultat, slutsatser och utvecklingsrekommendationer.

Slutsatsen var att Kaste-programmet har visat sig vara ett lyckat utvecklingsverktyg. Programmets mål är som de bör vara, och grundstrukturerna för genomförandet och organiseringen stödjer samarbetet mellan olika förvaltningsnivåer och regionala aktörer. Kaste-programmet har skapat helt nya utvecklings- och samarbetsnätverk och ny interaktion speciellt kommunerna sinsemellan och mellan kommunerna och centralförvaltningen. Med tanke på den nya programperioden är ett önskemål att Kaste-programmet utvecklas så att det blir ännu mer praktiskt. Det föreslås att programmet framhäver vissa centrala strategiska spjutspetsar som binds tätare ihop med det vardagliga arbetet inom social- och hälsovården. De viktigaste utmaningarna är utvecklingsobjekt som kräver helhetsbetonade lösningar, såsom utvecklandet av patientdatasystemen.

En av de mest betydande styrkorna med Kaste-programmet är förknippad med partnerskapet mellan aktörer som genomför programmet. I synnerhet har verksamheten av de regionala ledningsgrupperna på fem Kaste-regioner visat sig vara en betydande social innovation som skapar nya slags nätverk mellan regionala aktörer. De regionala ledningsgruppernas viktigaste uppgift är att samordna omfattande Kaste-projekt och sprida verksamhetsmodeller som skapats inom projekten. Under programperioden har rollen av de regionala ledningsgrupperna blivit tydligare och utvecklats i riktning mot en roll som regionens strategiska vägvisare. Utvecklandet av grupper-

nas roll i den här riktningen kräver också att det samlas mer uppföljningsinformation om även annan utvecklingsverksamhet inom regionen och att alla regionens kommuner (och inte bara kommuner som deltar i ledningsgruppen) blir medvetna om läget med social- och hälsovårdstjänster inom regionen. Också utvecklingsfinansiering med flera kanaler och forskning (speciellt expertstöd från THL) ska utvecklas så att de bättre stöder programmet.

Utvärderingen betonar programledningens betydelse. Från ministeriet önskas tydligare programledning och mer systematiskt stöd för genomförande. Programledningen behöver mer information, och samlande av information från flera olika källor och former förutsätter ett strukturerat ledningsgrepp och en välfungerande uppföljning. Från utvärderingens synvinkel är organiseringen och tryggandet av detta en av ministeriets viktigaste uppgifter för att trygga programmens resultat och effektivitet.

Nyckelord:

**kommunala tjänster, program, projekt, servicestruktur, social- och hälsovård, utveckling, välfärd**

## SUMMARY

### EVALUATION OF THE NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAMME FOR SOCIAL WELFARE AND HEALTH CARE (KASTE) FROM 2008 TO 2011. FINAL REPORT

■ This analysis is a summary of the final report of the Kaste Programme evaluation in December 2011. The evaluation was carried out by Ramboll Management Consulting. Consulting experts in the evaluation included Mr Veli-Matti Ritakallio, Professor in Social Policy, D.S. Sc., from the University of Turku as well as Ms Leena Paasivaara, Docent, D.H.Sc., and Ms Marjo Suhonen, D.H.Sc., from the University of Oulu.

The purpose was to evaluate the success and effectiveness of the Kaste Programme during 2008–2011 and to support the planning of the next period 2012–2015. The final report brings together the results, conclusions and development recommendations from the whole of the programme period.

The conclusion regarding the whole period is that the Kaste Programme has turned out to be a successful development tool. The setting of the objectives has been successful, and the basic structures of implementation and organisation support the cooperation between different levels of administration and regional actors. The programme has created completely new kinds of development and cooperation networks as well as new kind of interaction especially among the municipalities but also between the local and central administration. With a view to the new programme period, the programme should be made more practical. It should highlight some key strategic spearheads that should be weaved more closely into the daily activities in social welfare and health care. Among the most important challenges are development objects that need comprehensive solutions, such as the development of patient data systems.

One of the key strengths of the Kaste Programme is linked with the implementation partnership of various actors. Especially the regional steering groups in the five Kaste regions have turned out to be an important social innovation that creates new kinds of networks among the actors in the regions. Their key task is to coordinate extensive Kaste projects and to distribute the operational models created in those projects. During the programme period the role of

the regional steering groups have been streamlined and developed towards the role of a strategic pioneer in the region. Developing the groups' activities in this direction requires also that stronger follow-up data on other development activities in the region is collected and that all the municipalities in the region (and not only the ones taking part in the steering group) become aware of the state of social and health services in the region. Multi-source development financing and research (especially the expert assistance provided by the National Institute for Health and Welfare) must be developed so that they better support the programme.

The evaluation emphasise the importance of programme management. The Ministry should streamline its programme management and ensure systematic support the programme implementation. There should be more information available for the programme management, and collecting that information from various sources and forms requires a structured management approach and well-functioning follow-up. According to the evaluation, organising and securing the information collection is in future one of the most important tasks of the Ministry in order to enhance the results and effectiveness of the programme.

Key words:

**projects, welfare, development, municipal services, programmes, service structure, social and health care**



# SISÄLLYS

Tiivistelmä .....	3
Sammandrag.....	5
Summary.....	7
I Johdanto .....	11
2 Ohjelman tavoitteenasettelu.....	13
2.1 Arvio valmistelusta ja toimeenpanon käynnistämisestä.....	13
2.2 Arvio tavoitteenasettelun onnistuneisuudesta .....	15
3 Toimeenpano ja organisointi .....	18
3.1 Toimeenpano .....	18
3.2 Arvio keinovalikoimasta ja toimenpiteistä.....	19
3.2.1 Arvio normiohjauksen toteutumisesta ja merkityksestä.....	21
3.2.2 Arvio informaatio-ohjauksen toteutumisesta ja merkityksestä.....	23
3.2.3 Arvio resurssiohjauksen toteutumisesta ja merkityksestä.....	26
3.3 Kaste-ohjelman organisoituminen.....	32
3.4 Arvio ohjelman organisointimallista.....	33
3.4.1 Aluejohtoryhmien rooli ohjelman toteutuksessa sosiaalisena innovaationa .....	35
3.4.2 THL:n rooli Kaste-hankkeiden asiantuntijatukena.....	38
4 Tulokset ja vaikutukset.....	42
4.1 Arvio ohjelman seurantajärjestelmästä .....	42
4.2 Kasteen rooli ja vaikutukset kuntien ohjauksessa.....	46
4.3 Toimenpiteiden, ohjauksen ja poliittisen päätöksenteon rooli tavoitteiden ja vaikutusten saavuttamisessa .....	48
4.4 Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehitys .....	49
5 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset .....	52
5.1 Ohjelman kehittämistarpeet sidosryhmien näkökulmasta ....	52
5.2 Arvioitsijan kehittämissuositukset .....	56
LIITE I Arvioinnin tiedonkeruu .....	61



# I JOHDANTO

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) arvioinnin päätavoitteena on tuottaa tietoa ohjelman asemasta sosiaali- ja terveystalouden strategisen johtamisen ja ohjauksen välineenä.

Kaste-ohjelman arviointikokonaisuus kattaa seuraavat kolme osaluuetta:

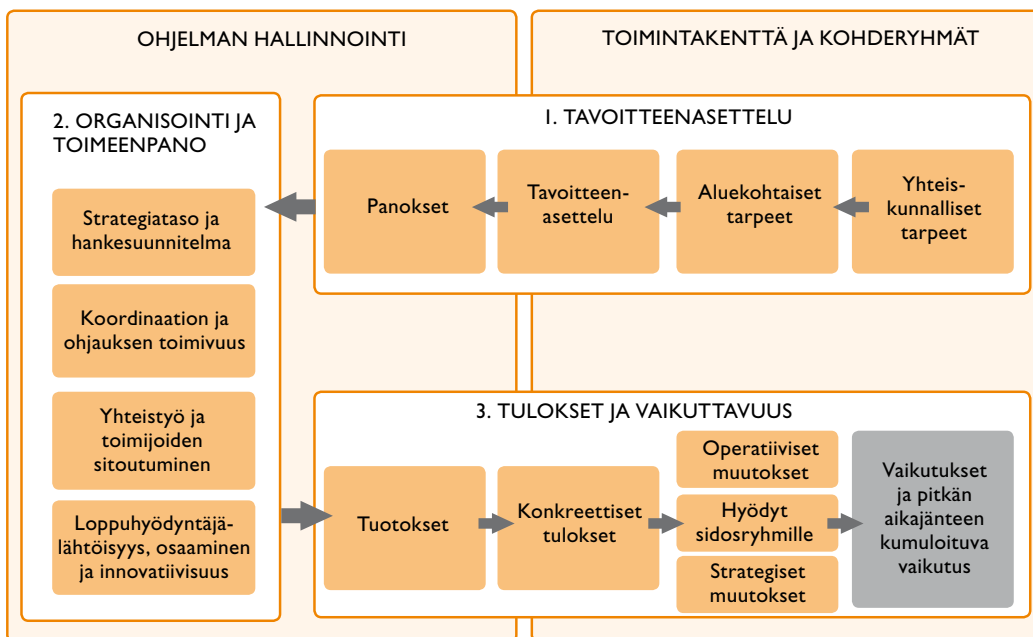
- I ohjelman valmistelu ja toimeenpano,
- II ohjelman tavoitteet, keinot ja toimenpiteet
- III ohjelman rahoitus ja valtionavustushankkeet

Kaste-ohjelman 2008–2011 kokonaisarviointi käsittää sekä ohjelman etenemisprosessin arvioinnin että ohjelman loppuarvioinnin. Arvioinnin toteutus on jaettu kolmeen vaiheeseen, jotka toteutettiin yhtenäisenä jatkumona rinnan ohjelman etenemisen kanssa vuosina 2009–2011. Arvioinnin 1. väliraportti toimitettiin alkuvuodesta 2010 ja 2. väliraportti vuoden 2010 lopussa<sup>1</sup>. Näiden lisäksi arvioitsija tuotti arviointivaiheet ja niiden kehittämissuosituksat yhteen koostavan tulevaisuussuuntautuneen muistion (”Policy paper”) vuoden 2011 keväällä. Tämän tarkoitus oli erityisesti tukea ohjelmakauden 2012–2015 suunnittelua. Loppuraportissa kootaan yhteen koko arviointikauden tulokset, johtopäätökset ja kehittämissuosituksat.

Vaiheittain tehtävän arvioinnin tarkoituksena on ollut kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti tuottaa ohjelman aikana hyödynnettävää tietoa sekä ohjelmataason strategisessa suunnittelussa että operatiivisessa työssä käytettäväksi. Arvioinnissa on keskitytty ohjelma-arvioinnin viitekehyksessä (kuva 1) erityisesti kahden ensimmäisen kokonaisuuden eli ohjelman 1) tavoitteenasettelun sekä 2) organisoinnin ja toimeenpanon arvioimiseen. Tulosten ja vaikutusten arviointi on ohjelman ollessa käynnissä ollut luonteeltaan vä-

<sup>1</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Selvityksiä 2010:8. [http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1493548](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1493548)  
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) arviointi. Toinen väliraportti. Selvityksiä 2010:27. [http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1551169](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1551169)

lillistä arvioiden sitä, miten ohjelman nykyinen toimintatapa tukee tulosten ja vaikutusten saavuttamista.



Kuva 1. Arvioinnissa on keskitytty erityisesti ohjelman tavoitteenasettelun sekä organisoinnin ja toimeenpanon arviointiin. Tuloksia ja vaikutuksia on arvioitu välillisesti.

Arvioinnin tiedonkeruu on kuvattu liitteessä 1. Tiedonkeruu on perustunut pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämistyötä koskevaan asiakirja-aineistoon sekä ohjelman laajan toimija- ja sidosryhmäjoukon sekä kohderyhmien näkemysten kartoittamiseen. Arvioinnissa on muun muassa haastateltu laaja joukko ohjelman kansallisen tason toimijoita sekä tehty jokaisena arviointivuonna sähköinen kysely, jonka vastaajajoukko on kattanut niin kansallisen tason ohjauksesta vastaavat tahot ja järjestöjen edustuksen kuin alueellisista toimijoista esimerkiksi kunnat ja muut keskeiset toimijat.

Arvioinnin on toteuttanut Ramboll Management Consulting<sup>2</sup>. Arvioinnissa ovat erityisasiantuntijoiden roolissa avustaneet sosiaalipolitiikan professori, VTT Veli-Matti Ritakallio Turun yliopistosta sekä Oulun yliopistosta dosentti TtT Leena Paasivaara ja TtT Marjo Suhonen.

2 Net Effect Oy 3/2011 saakka

## 2 OHJELMAN TAVOITTEENASETTELU

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma eli Kaste-ohjelma on STM:n strateginen sosiaali- ja terveystalouden ohjausväline vuosille 2008–2011. Kaste-ohjelman kolme päätavoitetta ovat:

- 1) osallisuuden lisääntyminen ja syrjäytymisen väheneminen,
- 2) hyvinvoinnin edistäminen ja terveyserojen kaventuminen sekä
- 3) palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden parantaminen.

Kaste-ohjelma määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisavoitteet lähivuosille sekä ne keskeisimmät toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Ohjelma antaa sekä kokonaiskuvan ohjelmakaudella kuntiin suuntautuvasta ohjauksesta että nostaa esiin ohjelman kannalta tärkeimmät toimenpiteet. Näissä toimenpiteissä tärkeässä roolissa ovat toimet, joissa hyödynnetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Työterveyslaitoksen (TTL), aluehallintovirastojen (Avit) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) työpanosta ja kehittämistoiminnan resursseja. Näiden lisäksi ohjelman toimeenpanoa tukee Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja Kuntaliitto tietyin ohjelma-asiakirjassa määritellyin tavoin. Kaste-ohjelman tavoitteet ja sisällöt tukevat kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Kaste-ohjelman valtakunnallista ja alueorganisaatiota on myös suunniteltu hyödynnettävän Paras-uudistuksessa.

### 2.1 ARVIO VALMISTELUSTA JA TOIMEENPANON KÄYNNISTÄMISESTÄ

Kaste-ohjelma edustaa johdonmukaista ja uudenlaista lähestymistapaa, joka kokoaa sosiaali- ja terveysalan toimijat yhteen ja jossa monet edeltävissä ohjelmissa todetut haasteet on pyritty ottamaan

huomioon. Ohjelma pureutuu lähtökohdiltaan niihin sosiaali- ja terveyssektorin kehittämistarpeisiin, joita on tunnistettu eri yhteyksissä viime vuosina ja erityisesti ohjelman edeltäjäohjelmissa. Arvioinnissa kuullut toimijat ovat kuvanneet ohjelman olevan tärkein sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämispönnistus vuosikymmeniin. Ohjelman nähdään olevan tärkeä osa hyvinvoinnin kolmikantaisen – kunnat, järjestöt ja yritykset – rakentamismallin ilmentymää ja luovan merkittäviä mahdollisuuksia rakenteita ja yhteistyötä koskeviin uudistuksiin. Lisäksi muiksi strategisesti tärkeiksi ohjelman elementeiksi nimettiin sen aluelähtöisyys sekä eri hallintotasojen välisen vuoropuhelun vahvistaminen ja tämän osalta erityisesti uudenlaisen yhteistyön luominen alueiden ja keskushallinnon välille.

Uudenlainen kehittämisohjelma on vaatinut kuitenkin veronsa etenkin ohjelman käynnistysvaiheessa. Vuoden 2009 arvioinnissa kerättyjen näkemysten mukaan ohjelman koettiin käynnistyvän jokseenkin hitaasti, mikä tuli esille erityisesti sidosryhmäkyselyssä vuonna 2009. Muussa tiedonkeruussa tarkentui käynnistysvaikeuksien syyksi muun muassa se, että alkuvaiheessa uudenlaisen, saatevarjomaisen ohjausvälineen rooli ja sanoma jäivät hahmottumatta niin osalle kansallisen tason toimijoita kuin kuntakentällä ja muiden alueellisten toimijoiden keskuudessa. Toimeenpanossa oli nähtävissä mittavan ohjelmallisen kehittämisen uudistuksen sekä suunnitteluvaiheen henkilövaihdosten tuomaa epävarmuutta. Myös uudenlaisten, laajan kuntakentän yhteistyötä edellyttämien valtionavustushankkeiden hidas käynnistyminen lienee heijastunut alueellisten toimijoiden näkemyksiin. Toimeenpanon edetessä ohjelma on kuitenkin vakiinnuttanut asemaansa ja saavuttanut toimijoiden luottamuksen.

Ohjelman asema näyttäisi vakiintuneen vain rajoittuneen toimijajoukon tietoisuudessa ja toiminnassa. Tämä näkyy muun muassa vuosina 2009, 2010 ja 2011 sidosryhmäkyselyjen tulosten vertailussa, jonka mukaan ohjelman tunnettuus ei ole käynnistysvaiheen jälkeen näyttänyt lisääntyneen. Päinvastoin kyselyn tulosten perusteella niiden määrä, jotka kokevat tuntevansa ohjelman hyvin, on vähentynyt.

Kaste-ohjelman valmisteluprosessi on ollut vuorovaikutteinen ja se on kanavoinut ohjelmaan etenkin kuntakentän ääntä tehokkaasti. Arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa esitettyjen sidosryhmäkyselyn tulosten mukaan suurin osa alueellisista toimijoista on ollut tyytyväinen alueellisten tarpeiden huomiointiin, kun taas järjestöt olivat kriittisempiä. Merkittäviä Kaste-alueittaisia eroja esiintyi myös.

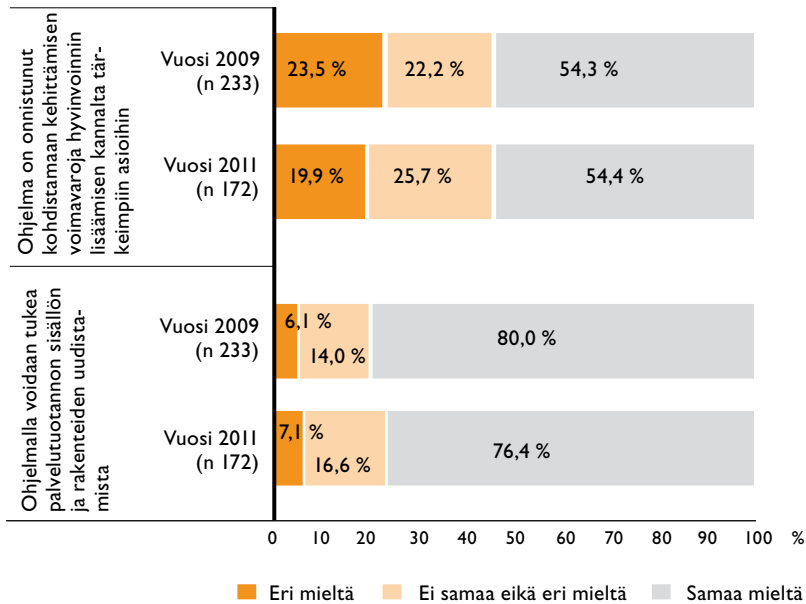
Tämän todettiin johtuvan muun muassa siitä, että eri alueiden kehittämisverkostot ja yhteistyökäytännöt ovat olleet lähtökohdiltaan eri vaiheissa. Tyytyväisimpiä vastaajat ovat Itä- ja Keski-Suomessa sekä Pohjois-Suomen suuralueilla, jossa sosiaali- ja terveysalan toimijat ovat tehneet aiemminkin hyvin tiivistä yhteistyötä. Myös Kaste-alueiden maantieteellisellä jaolla on ollut osansa tässä etenkin Väli-Suomen osalta, joka ulottuu aiempien yhteistyökäytäntöjen näkökulmasta monien sidosryhmien mielestä epäluonnollisella tavalla Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiristä Vaasan sairaanhoitopiiriin. Toisaalta aluerakenteeltaan tiiviin, mutta kuntakentältään pirstaleisen Länsi-Suomen Kaste-alueella ovat toimijat kokeneet ohjelman tuovan alueiden ääntä esiin heikoiten. Ohjelma-alueen rakenteen ja vakiintuneisuuden ei siis voi katsoa johtavan merkittäviin eroihin tyytyväisyyden asteessa.

## 2.2 ARVIO TAVOITTEENASETTELUN ONNISTUNEISUUDESTA

Ohjelman tavoitteenasettelu ja strategiset linjaukset ovat arviointiaineiston mukaan kohdallaan. Kaste-ohjelman nähdään kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon tämänhetkiset keskeisimmät kehittämiskohdat. Sekä kansalliset että alueellisen tason sosiaali- ja terveysalan toimijat ovat yhtä mieltä siitä, että tavoitteet ovat riittävän laajoja ja huomioivat kokoanisvaltaisesti sosiaali- ja terveyshuollon tärkeimmät kehittämiskohdat. Huolimatta ohjelman käynnistysvaiheen epäselvyyksistä, sidosryhmäkyselyn tulosten perusteella ohjelman kehittämisen fokus on oikeaan osunut. Ohjelman on myös uskottu kykenevän pureutumaan palvelutuotannon sisällön ja rakenteiden uudistamiseen. Näiden osalta sidosryhmien myönteiset näkemykset ovat pysyneet samana vuosien 2009 ja 2011 välillä (kuva 2).

## Kyselyväittämiä koskien Kaste-ohjelman tavoitteenasettelua

Sidosryhmäkyselyt 2009 ja 2011



Kuva 2. Ohjelman tavoitteenasettelua pidetään osuvana ja sen nähdään tukevan hyvin palvelutuotannon uudistamista.

Tavoitteenasettelu kaipaisi kuitenkin terävöittämistä. Arviointi on osoittanut, että ohjelman kehittämisteemat näyttäytyvät sidosryhmille osin liian laajoina, ja siten strategiset kehittämisen kärjet jäävät hahmottumattomiksi. Nämä olisivat kuitenkin ohjelman viestinnällisen kuvan ja informaatio-ohjauksen kannalta erityisen tärkeitä. Vaikka Kaste-ohjelman tavoitteenasettelu suhteessa muihin kehittämisohjelmiin nähdään hyvänä, jää käytännön integrointi ja kokonaiskuva muuhun kehittämistyöhön ja hankkeisiin nähden löyhäksi ja sattumanvaraiseksi.

Ohjelma-asiakirjojen tasolla sosiaali- ja terveysalan kehittäminen on yhdenmukaista, mutta konkreettista yhteensovittamista tulisi vahvistaa merkittävästi. Sosiaali- ja terveyssektorin rakenteelliset ja toiminnalliset uudistushaasteet ja -tarpeet ovat luonteeltaan niin monimuotoisia, ettei niitä ratkaista yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon sisällä. Tämä onkin kiitettävästi huomioitu ohjelma-asiakirjojen tasolla, mutta käytännössä polku on pitkä ja edellyttää haastattelujen ja kyselyn sekä arvioinnin alkuvaiheessa



tehdyn dokumenttianalyysin perusteella vielä enemmän työtä. Kaste-ohjelman tavoitteet tukevat tavoitteenasettelujen ja ohjelma-asia-kirjan muotoilujen osalta hyvin esimerkiksi Paras-hanketta, samoin kuin monia työllisyyden edistämiseen tähtääviä linjauksia. Käytännöihin välittyvä muutos on sen sijaan haasteellisempi ja edellyttää pidempää ajanjaksoa.

Yhteensovittamisen käytännön ongelmat ovat nousseet arvioinnissa esiin moneen otteeseen ja monella tavalla. Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpano-suunnitelma ei kuitenkaan ota kantaa erilaisten kuntien ja alueiden tarpeisiin ja edellytyksiin toimeenpanna ohjelmaa. Suunnitelma ei myöskään sisällä ehdotuksia siihen, miten käytännössä huomioitaisiin paremmin kuntakentän muutosdynamiikkaa ja Paras-hankkeesta seuraavaa siirtymä- tai käymistilaa, esimerkiksi ohjelma- ja verkosto-ohjauksessa ja organisoinnissa. Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja muu sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät kuntakentän haasteet vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi valtionavustushankkeiden saavutuksiin ja vaikuttavuuden edellytyksiin. Palveluprosesseissa ja toimintatavoissa tapahtuvat uudistukset saattavat valua hukkaan tilanteissa, jossa koko palvelurakenne uudistuu esimerkiksi kuntaliitoksen tai muun rakenteellisen muutoksen myötä. Lisäksi Kaste-hankkeiden entistä laaja-alaisempaa kuntayhteistyötä luovasta rakenteesta huolimatta eri rahoituslähteiden yhteensovittaminen koetaan edelleen riittämättömäksi (monilähteisestä hankerahoituksesta tarkemmin alaluvussa 3.2.3.2).

## 3 TOIMEENPANO JA ORGANISOINTI

### 3.1 TOIMEENPANO

Kaste-ohjelma on sosiaali- ja terveysalalla uudentyypinen ohjausväline kattavuutensa ja kokonaisvaltaisen ohjauksen vuoksi. Aikaisemmin sosiaali- ja terveyshallinnossa on toteutettu samanaikaisesti useita ohjelmia, mikä on aiheuttanut kehittämiskentän hajanaisuutta. Ohjauksen yhtenäistämiseksi Kaste-ohjelmassa on koottu aikaisemmasta ohjelmakentästä olennaisimmat osat, ja yhdistetty ne yhdeksi, muille ohjelmille sateenvarjona toimivaksi ohjelmaksi.

Valtio käyttää kuntien hyvinvointipalveluiden ohjauksen keinoina pääasiassa normiohjausta, resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta, ja Kaste-ohjelman toimeenpano kokoaakin yhteen kaikki nämä kolme kokonaisuutta (kuva 3). Informaatio-ohjausta toteutetaan konkreettisesti 14 osakeinon ja 39 toimenpiteen kautta. Resurssiohjauksen kulmakivi ovat laajat, perinteisiä toimintarajoja rikkovat, vuosittain haettavat Kaste-hankkeiden valtionavustukset. Ohjelman tavoitteiden toteutumista tuetaan lisäksi hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksin.

Kaste-ohjelman toteutusta tukee hallinnonalan muut kehittämisohjelmat ja muut rahoituslähteet. Ohjelman yksi keskeisin tavoite on sovittaa yhteen eri rahoituslähteistä (RAY, Sitra, Tekes, rakennerahastot) tehtävää kehittämistoimintaa, samoin kun toimia yhdenmukaisesti eri hallinnonalojen tavoitteiden kanssa.

NORMIOHJAUS:  
Lainsäädäntöhankkeet

INFORMAATIO-OHJAUS:  
Osakeinot 14 kpl ja toimenpiteet 39 kpl

RESURSSIOHJAUS:  
Valtionavustushankkeet



Kuva 3. Kaste-ohjelman ohjauksen kokonaisuus muodostuu normiohjauksesta, informaatio-ohjauksesta ja resurssiohjauksesta (arvioitsijan yhteenveto).

### 3.2 ARVIO KEINOVALIKOIMASTA JA TOIMENPITEISTÄ

Edellä esitetty kuva Kaste-ohjelman kansallisen tason ohjauksen kokonaisuudesta osoittaa, että ohjelman toimeenpanokenttä on hyvin laaja. Sinänsä, kuten edellä jo tuotiin esille, sosiaali- ja terveysalan toimijat kokevat ohjelman tavoitteenasettelun tarttuvan juuri oikeisiin ja kriittisimpiin kehittämisen kohtiin. Myös se, että tavoitteita edistetään laajalla ja yhtenäisyyttä tavoittelevalla lainsäädännön, informaatio-ohjauksen ja valtionavustushankkeiden kokonaisuudella, nähdään hyvänä periaatteena.

Tietoisuus ohjelmasta ja etenkin sen käytännön toimintamekanismista hahmottuu etenkin kuntakentälle hajanaisesti. Ohjelma tunnetaan lähinnä resurssiohjauksen eli Kaste-hankkeiden kautta. Tämä näkyy erityisesti siinä, että yleensä Kaste-ohjelmasta kysyttäessä sekä kansallisen, että aluetason toimijat viittaavat puheessaan Kaste-hankkeisiin. Tämä antaa viitteitä siitä, että ohjelman informaatio-ohjauksellinen ja viestinnällinen merkitys jää vähäiseksi. Tässä on vaarana se, ettei kunnissa hahmoteta, että heidän roolinsa ohjelman toteuttajina olisi tarkoitus ulottua laajasti Kaste-tavoitteiden sisällyttämiseen osaksi koko kunnan strategista suunnittelua yksittäisten Kaste-hankkeiden toteuttamisen sijaan.

Ohjelman kokonaisuuden hahmottumista rajoittaa myös se, että vaikka eri ohjausmuodoilla tuetaan yhteisiä tavoitteita, ei niiden muodostamia kokonaisuuksia tuoda ohjelman käytännön toimeenpanossa eikä seurannassa millään tavalla ilmi. Laaja ohjauskokonaisuus vaatisikin selkeää eri teema-alueita yhteen kokoavaa rakennetta sekä ohjelma-asiakirjatasolla että toimeenpanossa ja seurannassa. Esimerkiksi toimenpiteeseen 12, *Vahvistetaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon asemaa*, linkittyy normiohjauksesta uuden terveydenhuoltolain valmistelu sekä resurssiohjauksesta rajauksesta riippuen kolme tai neljä Kaste-rahoitteista kuntien kehittämishanketta. Nämä yhteydet jäävät kuitenkin hahmottumattomaksi, jolloin ohjauksen kohteiden, eli kuntien ja muiden palveluntarjoajienkin voi olla hankala toimia ohjelman laajojen tavoitteiden mukaan.

Arvioinnin edetessä onkin suositeltu keinovalikoiman kokoamista suuremmiksi temaattisiksi kokonaisuuksiksi. Toiminnan ryhmittäminen on tärkeää etenkin ohjelman viestinnällisen selkeyden ja lisäarvon kannalta. Parhaimmillaan kansalliselta tasolta pystytään ohjelman avulla välittämään selkeä viesti siitä, mihin kokonaisuuksiin Kaste-ohjelma pureutuu ja millä eri ohjaustoimenpiteillä tavoitteita edistetään. Tällä on merkitystä kuntien ja muiden palveluntarjoajien ohjaamisessa ja motivoinnissa, kun eri toimijat hahmottavat selkeästi, miten eri ohjausmuodot linkittyvät kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen kokonaisuuteen, ja miten näitä tavoitteita voidaan itse edistää.

### 3.2.1 ARVIO NORMIOHJAUKSEN TOTEUTUMISESTA JA MERKITYKSESTÄ

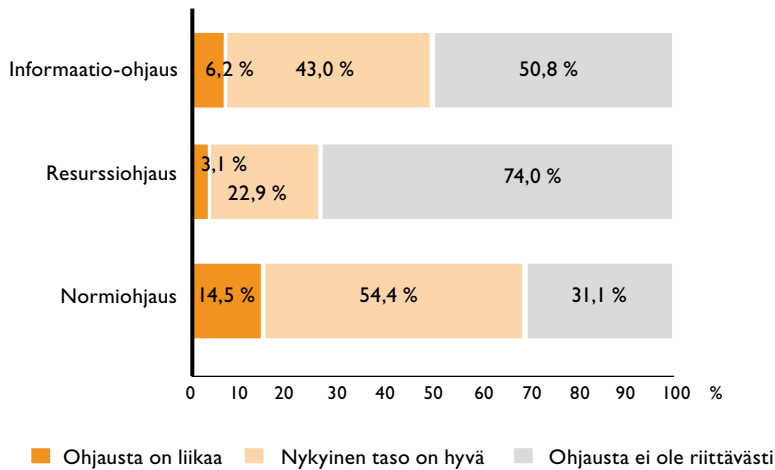
Informaatio-ohjauksen osuutta ja merkitystä on parin vuosikymmenen aikana pyritty tietoisesti lisäämään samalla kun normiohjausta on vähennetty. Kehitys on yhteydessä muun muassa vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistukseen, jolloin normiohjausta purettiin ja siirryttiin kustannusperusteisista valtionosuuksista laskennallisiin valtionosuuksiin.

Ohjauksen höllentäminen on jossain määrin ristiriidassa kentän toiveiden kanssa. Arviointi on osoittanut, että kunnissa vallitsee vahva tahtotila sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseksi Kaste-ohjelman tavoitteiden mukaisesti, mutta nykyisessä kunta- ja palvelurakenteessa ja sen pitkään jatkuneessa käymistilassa kehittämistyötä on hankala tehdä. Siksi sosiaali- ja terveydenhuollon kenttä toivoo vahvempaa ohjausta kansalliselta tasolta.

Erityisesti informaatio- ja resurssiohjausta koetaan olevan liian vähän. Yli puolet arvioinnin sidosryhmäkyselyyn vastanneista koki ohjausta olevan liian vähän. Myös lakisääteiset uudistukset nähdään kunnissa välttämättömänä ohjauskeinona, ja peräti joka kolmas vastaaja kokee nykyisen normiohjauksen määrän riittämättömänä. Arvioinnin yhteydessä kuultujen toimijoiden ja etenkin kuntakentän mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyy niin suuria rakenteellisia haasteita, etteivät yksittäiset kunnat pysty tekemään näitä ratkaisevia päätöksiä yksin. Myös palvelurakennemuutos ja yleisimminkin kuntatalouden tilanne aiheuttaa niin suuria haasteita perustyön lisäksi tehtävälle kehittämistoiminnalle, että pelkän tiedon ja valistuksen avulla ratkaisevia askeleita ei pystytäkään ottamaan.

## Mikä on seuraavien ohjausmuotojen riittävyys suhteessa tarpeeseen?

Sidosryhmäkysely 2011, n 193



Kuva 4. Kansallisen tason ohjausmuotojen riittävyys suhteessa tarpeeseen (sidosryhmäkysely III, kaikki vastaajat, n. 197).

Vastaajien näkemyksen mukaan (kuva 4) normiohjauksen nykyiseen tasoon ollaan tyytyväisempiä kuin muiden ohjausmuotojen tasoon. Muissa yhteyksissä normien väljyys on saanut osakseen myös kritiikkiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on muun muassa todennut terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojensa perusteella, että liian väljien normien ja niitä täydentävien suositusten ja muun informaatio-ohjauksen keinoin ei pystytä turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslain edellyttämällä tavalla.<sup>3</sup> Tarkastusvirasto on löytänyt myös viitteitä siitä, että informaatio-ohjauksen vaikutus ei välttämättä ulotu riittävästi toimintojen suunnittelun ja päätöksenteon tasolle.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 15/2009 s. 23–27.

<sup>4</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 14/2007 s. 40–41 sekä tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009 ja 221/2011.

### 3.2.2 ARVIO INFORMAATIO-OHJAUKSEN TOTEUTUMISESTA JA MERKITYKSESTÄ

Edellisessä luvussa tuotiin esille se, että informaatio-ohjauksen määrää ei koeta riittävänä, vaan sitä tulisi tehostaa. On selvää, että kyse ei ole niinkään relevantin tiedon puutteesta, vaan pikemminkin siitä, miten oikea tieto ohjataan käyttöön oikeaan paikkaan. Informaatio-ohjauksen tehostamisen kannalta yksi olennainen tarkastelunäkökulma on ohjauksen viestinnällinen arvo, eli se, miten aktiivisesti ohjaus osallistaa kohderyhmäänsä eli kuntia ja muita palveluntuottajia. Kyse on siis siitä, tuotetaanko tietoa passiivisesti vain tiedon tuottamisen takia, vai otetaanko tiedontuotannossa aktiivisesti sitä tarvitsevan tahon tarpeet ja näkemykset huomioon.

Informaatio-ohjauksen viestinnällisen periaatteen<sup>5</sup> mukaan ohjaus voi olla joko 1) julkisuusperiaatteen, 2) informaatioperiaatteen tai 3) kommunikaatioperiaatteen mukaista (kuva 5). Näistä viimeksi mainittua voidaan pitää tehokkaimpana ohjaustapana, sillä kommunikaatioperiaatteen mukaisessa ohjauksessa tietoa tarvitseva taho – Kaste-ohjelman kontekstissa esimerkiksi kunta – osallistuu ja saa vaikuttaa tiedon tuottamiseen. Toisessa ääripäässä eli julkisuusperiaatteen perustuvassa ohjauksessa kunta on tiedon passiivinen vastaanottaja, eikä osallistu tiedon tuottamiseen millään tavalla.

Informaatio-ohjauksen viestinnällisen periaatteen mukaan tärkeää tiedolla ohjaamisessa on se, miten tiedon hyödyntäjä osallistuu tiedon tuottamiseen. Kuntatoimijat esimerkiksi ovat selkeästi sekä tiedon tuottajia että vastaanottajia. Vuoropuhelun myötä myös moniäänisyys lisääntyy, mikä voi ajoittain ainakin väliaikaisesti näyttäytyä prosessien yhdenmukaisuuden heikentymisenä.

Tämän arvioinnin puitteissa Kaste-ohjelman informaatio-ohjauksen kokonaisuuteen on luettu 14 osakeinoa, joita toteutetaan 39 toimenpiteen avulla (ks. edellä kuva 3 ohjelman ohjauskokonaisuudesta). Sosiaali- ja terveysministeriö on koonnut vuoden 2010 aikana keskeisimmiltä kansallisen tason toimijoilta (THL, TTL, Tekry, Kuntaliitto) tietoa siitä, mitä kussakin näissä organisaatioissa on tehty näiden 39 toimenpiteen eteen.

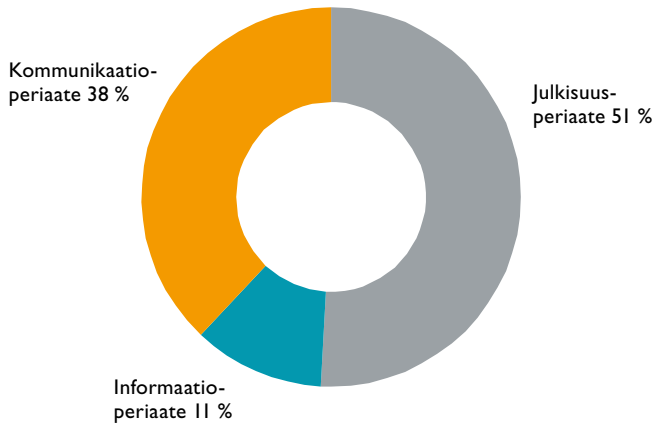
Arvioitsija kävi vuoden 2011 alussa läpi seurantamateriaalin informaatio-ohjauksen viestinnällisen ulottuvuuden näkökulmasta sitä. Tarkoituksena oli analysoida sitä, miten vuorovaikutteista Kaste-ohjelman puitteissa tehdyt tuotokset ovat olleet. Ministeriön

5 Stenvall, J. ja A. Syväjärvi (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset, 3/2006.

kokoamassa seuranta-aineistossa on listattu yhteensä 166 Kaste-ohjelman toimeenpanoa tukevaa tuotosta. Laskentatavasta riippuen näistä noin 80–90 oli THL:n ja noin 60 ministeriön toteuttamia. Muiden toimijoiden osalta seuranta-aineistoon oli listattu kultakin alle 10 tuotosta. Seuranta-aineisto ei kuitenkaan kata eri toimijoiden kaikkia Kaste-ohjelmaan liittyviä tuotoksia eikä ota huomioon tuotosten laajuutta esimerkiksi niihin käytettyjen resurssien suhteen<sup>6</sup>. Siten analyysia voidaan pitää ainoastaan suuntaa-antavana.

Kuvassa 5 esitetty suuntaa-antava jakauma antaa viitteitä siitä, että Kaste-ohjelmassa julkisuusperiaatteen mukainen ohjaus on huomattavasti informaatio-ohjausta yleisempää. Puolet ministeriön seuranta-aineiston sisältämistä tuotoksista on luokiteltavissa julkisuusperiaatteen mukaiseksi, mikä tarkoittaa sitä että ohjaus ei ole vuorovaikutteista, vaan tietoa tuotetaan keskushallinnon tarpeista käsin ja sen jakaminen on passiivista. Toisaalta myös kommunikatioperiaatteen mukaista ohjausta on nykyisellään tämän aineiston perusteella varsin runsaasti, lähes 40 % ohjauksesta. Vuorovaikutteisuudeltaan informaatio-ohjaukseksi luokiteltavaa ohjausta on vain noin 10 %.

#### Informaatio-ohjauksen vuorovaikutteisuus (suuntaa-antava arvio)



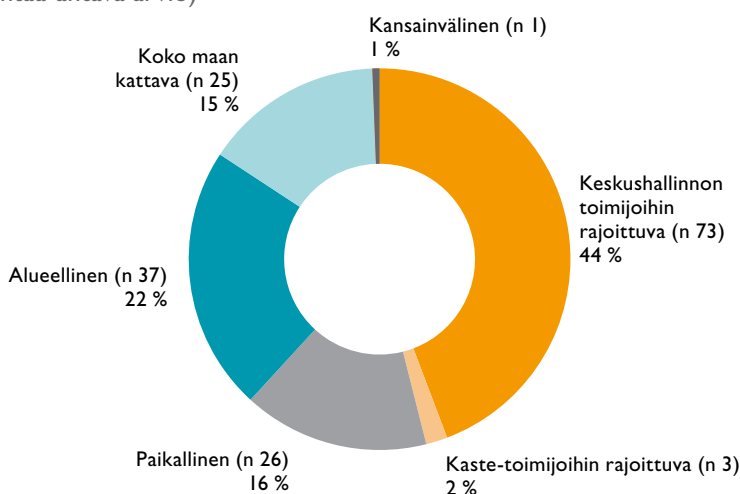
Kuva 5. Suurin osa Kaste-ohjelman puitteissa toteutetusta kansallisen tason informaatio-ohjauksesta on vuorovaikutteisuudeltaan heikkoa, eli julkisuusperiaatteen mukaista.

<sup>6</sup> Esimerkiksi THL:n Kaste-hankkeille antama laaja asiantuntijatuki on kokonaisuudessaan luokiteltu yhdeksi tuotokseksi. Samoin esimerkiksi THL:ssä valmistunut tutkimus lainsäädäntöhankeiden ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista on luokiteltu yhdeksi tuotokseksi, vaikka kyse on saattaa olla laajuudeltaan ja käytetyiltä resursseiltaan selvästi pienemmästä kokonaisuudesta.



Informaatio-ohjauksen vuorovaikutteisuuden lisäksi tarkasteltiin, miten laajaa toimijakenttää informaatio-ohjaus koskee. Kuvassa 6 esitetty suuntaa-antava arvio osoittaa, että suurin osa tiedon tuottamisesta rajoittuu keskushallinnon toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Paikallisesti (yhden kunnan sisällä) ja alueellisesti (monikunnallisesti) tapahtuvaa ohjausta ja tiedon tuottamista on yhteensä noin 38 % ja koko maan kattavaa ohjausta noin kuudennes ohjauksesta. Kansainvälistä ulottuvuutta sisältävää ohjausta oli ministeriön seuranta-aineistossa listattu vain yksi.

Informaatio-ohjauksen vuorovaikutuksen alueellinen ulottuvuus (suuntaa-antava arvio)



Kuva 6. Kaste-ohjelman puitteissa toteutetun kansallisen tason informaatio-ohjauksen tiedontuotanto rajoittuu usein keskushallinnon toimijoiden sisäiseen vuorovaikutukseen.

Tarkastelun perusteella voidaan myös todeta, että Kaste-ohjelman toimenpiteet ovat jakautuneet epätasaisesti ohjelman eri osakeinoitain ja kohderyhmittäin. Esimerkiksi osakeinon 1 (*Luodaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet*) liittyen on seurantamateriaalissa listattu 40–50 tähän liittyvää tuotosta, kun taas vastaavasti osakeinon 11 (*Laajennetaan kansalaisten mahdollisuutta sähköiseen asiointiin*) liittyen on seurantamateriaalissa listattu vain 1 toimenpide. Myös kohderyhmittäin tarkasteltuna jakauma on epätasainen. Lasten, nuorten ja perheiden palveluita kehittävää toimintaa on lähes yhtä paljon kuin muiden kohderyhmien (ikääntyvät, vammaiset, pitkäaikaissairastavat ja mielenterveys- ja päihdekuntoutujat) palveluiden kehittämiseksi yhteensä.

### 3.2.3 ARVIO RESURSSIOHJAUKSEN TOTEUTUMISESTA JA MERKITYKSESTÄ

#### 3.2.3.1 Valtionavustushankkeiden toimivuus ja rooli tavoitteiden ja vaikutusten saavuttamisessa

Kaste-ohjelmassa on pyritty luomaan uudenlainen, suurempia hankekokonaisuuksia toteuttava ja sekä asiakasnäkökulmaa että henkiöstöä ja toimintatapoja uudistava kokonaisuus. Kaste-ohjelman alaisia valtionavustuksia on myönnetty 2008–2011 yhteensä 27 kuntien yhteistyössä toteuttamalle kehittämishankkeelle ja 10 kaupungille pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen. Tässä arvioinnissa näitä hankkeita on arvioitu kokonaisuutena.

Kaste-hankkeiden joukossa on sekä laajoja sateenvarjohankkeita, joiden alla on toteutettu paljon erilaista toimintaa ja suppeampia, tarkemmin rajattuja hankkeita, joilla pyritään ratkaisemaan tai edistämään yhtä toiminnallista haastetta. Molemmissa on hyvät puolensa ja erityisen hyvää hankkeissa on kuntien niissä tekemä yhteistyö liittyen konkreettisiin monistamiskelpoisiin toimintamalleihin. Yhteistyötä on edistänyt ohjelman asettama organisointimalli, joka edellyttää vuorovaikutusta myös eri hankekokonaisuuksien välillä erityisesti aluejohtoryhmien välityksellä.

Hankearvioinnit keskittyvät dokumentoimaan sekä itse toimintamalleja että niiden edellyttämien muutosten juurtumisen ja toimintaympäristön haasteita, odotuksia, onnistumisia ja epäonnistumisia. IKÄKasteen osahankkeissa selvitetty muun muassa sitä, miten johto tukee hankkeita ja osaltaan varmistaa, että muutokset mahdollistuu ja kehittämisprosessit jalkautuvat johdon, organisaation työntekijöiden ja hankeorganisaation yhteisvaikutuksella niin, että asiakkaan osallisuus toteutuu kehittämisen tuloksena. Kasperi-hankkeen arviointiraportissa on puolestaan raportoitu toimintatapoja ja menetelmiä, joita on kehitetty asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Esimerkiksi Pohjanmaalla on toteutettu laaja ”Huoli puheeksi” -koulutus, Etelä-Pohjanmaalla on varhaiskasvatuksen kehittämistyön tuloksena syntynyt ”Hyvinvoiva lapsi” -työprosessimenetelmä, Pirkanmaalla Nepsy-hankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut neuropsykiatrisen tiedon ja kuntoutuksen siirtäminen erikoissairaanhoidosta osaksi perustasoa, Kanta-Hämeessä NIP -pilotissa on kehitetty tukipalvelua 13–16-vuotiaille nuorille, ja Päijät-

Hämeessä on kehitetty nuorisopsykiatrian konsultaatiotoimintaa nuoruusikäisten mielenterveyspalveluissa<sup>7</sup>.

Kuntien yhteistyön kannalta viime vuosien kuntaliitokset ovat heijastuneet Kaste-yhteistyöhön monilla tavoin. Parhaimmillaan hankearvioinneissa on voitu kirjata ja dokumentoida hyväksi todettuja toimintamalleja, joita voidaan hyödyntää uusissa laajentuneissa kunnissa, pahimmillaan kuntaliitokset ovat heijastuneet arviointeihinkin hidasteina ja tyhjäkäyntinä. Monissa tapauksissa koordinaatiohankkeiden tavoitteet liittyvät juuri kuntarajat ylittävien toimintamallien kehittämiseen, juurruttamiseen edellyttämien rakenteiden ja puitteiden tukemiseen. Esimerkeiksi Terveempi Pohjois-Suomi arvioinnissa erityisen tärkeänä sidosryhmien arvioissa nousee esille maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteiden luominen kaikille aluetasolle, painottaen erityisesti kuntia tai kuntayhtymiä.

Näissä, kuten monissa muissakin hankearvioinneissa analysoidaan ja raportoidaan niitä pullonkauloja, jotka liittyvät sinänsä myönteisten toimintatapojen juurtumisen haasteisiin. Näitä ovat esimerkiksi hanketyön erillisyyks, sitoutumisen heikkous ja päällekkäiset toimenpiteet. Haastavaa kokonaisuuden kannalta on, että vaikka miltei kaikkien arviointien kohdalla viitataan toimijoiden ”hankeväsymykseen” ja ”kuntajohdon sitoutumattomuuteen hanketyöhön”, välineet ja ratkaisuehdotukset näyttävät olevan edelleen varsin vähissä. Remontti-hankkeen arviointiraporttiin<sup>8</sup> viitaten, ohjausryhmissä näitä sitoutumisen haasteita on tunnistettu usein, mutta ratkaisujen suhteen ollaan edelleen varsin alkutekijöissä, eli raportin sanoin ”keino- ja näiden epäkohtien parantamiseen ei keskustelussa otettu esille”. Hanketyön konkreettisten hyötyjen tunnistaminen, mallintaminen ja viestiminen ovat kaiketi tärkein keino sitoutumisen vahvistamiseksi ja tässä suhteessa hankkeissa tehdäänkin aktiivista työtä, yhdessä kehittämisen- ja välittäjäorganisaatioiden kanssa (mm. THL, Kuntaliitto ja Innokylä, mutta myös laaja ja hajanainen järjestökenttä).

Joissakin tapauksissa rahoituksen saamista edellyttävä kuntayhteistyö on hidastanut hankkeiden käynnistymistä. Vaikka kuntanäkökulma on hankkeissa vahvasti mukana kautta linjan, monet arviointiraportit toteavat kuntanäkökulman jäävän arvioinneissa vielä ohueksi. Esimerkiksi Välittäjä 2009-raportissa<sup>9</sup> todetaan, ettei kehittämisen kuntalaisnäkökulma näy paljoakaan arvioinnissa, sillä yh-

7 Toikko, T. (2011). KASPERI-hankkeen arviointi: Lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehittämisen: toteutuuko asiakkaiden osallisuus? S. 25.

8 Penkkala-Arikka, P. (2011). Remontti-hankkeen arviointi.

9 Järvinen, M-K. (2011): Arviointiraportti, Välittäjä 2009 -hanke.

teistyökumppanit eivät juuri puhu tästä muuten kuin luettelemalla erilaisia toimintamuotoja. Kuntayhteistyötä lähestytään useimmiten osana itsearviointia, mm. Lapset ja Perheet – Kasteen arvioinnissa<sup>10</sup> huomioitavan kuntayhteistyössä kehittämistyötä mahdollistavia, edistäviä ja estäviä tekijöitä.

Kokonaisuus huomioiden hankkeet vastaavat hyvin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tämä on kehittänyt myös projektihallinnon käytäntöjä. Tärkeimpiä kaikissa hankkeissa näkyviä kehittämisteemoja ovat 1) asiakaslähtöisyys, 2) ammattikuntien välisten raja-aitojen rikkominen ja uudenlaisten rajapintojen hyödyntäminen sekä 3) palvelujen saatavuus ja käytettävyys. Nämä ovat teemoja, joita toteutetaan paljon myös muissa ohjelmissa eri hallinnonaloilla. Tämä osoittaa myös sen, että hankkeiden todellinen vaikuttavuus edellyttää monia rakenteellisia ja toimintakulttuureihin liittyviä muutoksia, joita yksittäisillä hankkeilla ei välttämättä saavuteta. Tämä tulee huomioida siinä, miten välittömiä tuloksia hankkeilta odotetaan. On huomioitava myös se, että hankkeet ovat toteutuksessaan hyvin eri vaiheissa ja joidenkin toteutus on alkanut vasta vuoden 2011 kuluessa.

Yksi arvioinnin tehtävä on ollut selvittää, missä määrin hankerahoitus on tukenut ohjelman strategisten tavoitteiden saavuttamista. Tämän osalta merkittävien haaste on hankkeiden vaikutusten leviämisen ja toiminnan juurtumisen kannalta niiden kahdella tavalla pistemäinen kattavuus. Ensinnäkin hankkeissa tehtävä kehittämistyö on pistemäistä *alueellisesti*, eli vaikutukset rajoittuvat lyhyellä aikavälillä niihin kuntiin, jotka ovat olleet hankkeiden toteutuksessa mukana. Kattavuus on pistemäistä myös *temaattisesti*, eli kukin hanke kohdentuu yksittäisten kohderyhmien (esim. perheet, ikääntyneet) palveluiden kehittämiseen. Siten, vaikka kokonaisuutena hankepaletti muodostaa kokonaisuutena kattavan ja Kaste-ohjelman tavoitteita tukevan kehittämisinstrumentin, jää hankkeiden ohjausvaikutus yksittäisten kuntien kannalta pirstaleiseksi.

Yksittäisten hankkeiden osalta arviointivastuu on kullakin hankkeellaan itsellään, ja katsaus Kaste-hankkeiden arviointeihin osoittaa, että arviointien toteuttamiskäytännöt ovat hyvin vaihtelevat. Useimmat arvioitsijan tietopyyntöön vastanneet hankkeet toteuttavat sekä itsearviointia että ulkopuolisten asiantuntijoiden toteuttamaa erillistä ulkoista arviointia. Muutama hanke mainitsee tekevänsä myös vertaisarviointia. Vaikka hanketoimijoilla on enenevässä määrin arviointiosaamista sosiaali- ja terveystieteillä, harvat hank-

---

10 Alila, K. (2011). Kooste LapsiKuopio II-hankkeen arvioinnista.

keet omaavat oman arvioitiin keskittyneen voimavaran tai asiantuntijan. Useimmissa hankkeissa arvioinnin organisointi ja suunnittelu on projektipäällikön vastuulla, usein yhteistyössä ohjausryhmän kanssa. Yli puolet hankkeista on käyttänyt ulkopuolisia asiantuntijoita arvioinnin toteuttamisessa.

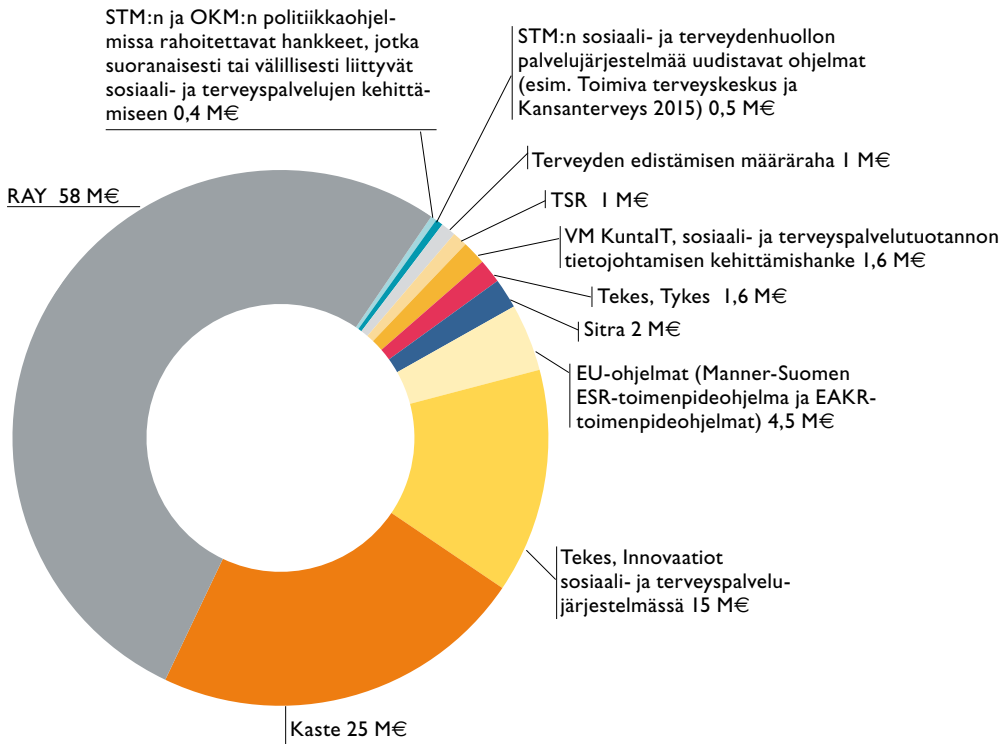
Hankkeiden arvioinnin kehittäminen olisikin ensisijaisen tärkeää. Haasteena on selkeästi se, että ulkoiselle arvioinnille ei ole useinkaan osoitettu erillistä rahallista resurssia, koska useimmiten budjetoituvaiheessa arviointia ei ole huomioitu osana hankkeen toteutusta. Tämä tulisi jatkossa huomioida hakemuksissa, jotta hankkeet kykenevät resursoimaan oman itsearviointina toteuttamansa työn ja viestimään ja vaihtamaan kokemuksia muiden hankkeiden kanssa soveltuviin teemoihin liittyen. Samoin mahdollinen vertaisarviointi ja ulkoisten asiantuntijoiden käyttö edellyttää suunnitelmallisuutta jo liikkeellelähtövaiheessa.

Arviointien toteutukselle ei ole Kaste I-kaudella ollut yhdenmukaista toimintamallia. Hankkeet ovat toteuttaneet arviointeja menetelmällisesti, ajoituksellisesti ja sisällöllisesti monin eri tavoin. Tästä johtuen hankkeiden sidosryhmillä tai Kaste-toimijoilla, eikä myöskään arvioinnilla ole ollut käytettävissään vertailukelpoista arviointiaineistoa eri hankkeista. Yksittäisten hankkeiden arvioinnista ja seurannasta olisi kokonaiskuvan kannalta hyvä muodostaa jatkossa kokonaiskuva. Tämä tukisi myös hankkeita ja niiden välistä vertaisoppimista. THL:n itsearvioinnin tuki, jota on kehitetty ohjelmakauden kuluessa on tässä tärkeä resurssi, ja sen riittävyys on turvattava. Tässä erityisesti Innokylän potentiaalinen merkitys hyvien käytäntöjen rakentamisessa ja testauksessa sekä arvioinnissa ja levittämässä on merkittävä.

THL:n arvioinnin tuki on kehittynyt ohjelman toteutuksen aikana myönteiseen suuntaan. Viime aikoina myös yhteistyö Innokylän kanssa on tiivistynyt, mikä osaltaan vahvistaa myönteistä kuvaa eri toimijoiden yhteisestä halusta tukea arvioinnin menetelmien ja käytännön kehittämistä koko sote-kentällä. Innokylän puitteissa on muun muassa tehty työtä yhtenäisen, mutta joustavan kontekstisidonnaisen REA-mallin (hyvien käytäntöjen mallintamisen ja arvioinnin työkalu, lyhenne sanoista *relational evaluation approach*) käyttöön ottamiseksi hyvien käytäntöjen mallintamiseksi ja johdonmukaisemmaksi dokumentoimiseksi. REA-mallia on hyödynnetty jo useissa Kaste-hankkeissa, mm. TUKEVA:ssa, REMONTTI-hankkeessa, Lasten ja perheiden hyvinvointipalveluiden kehittämishanke Itä- ja Keski-Suomessa. (Laajemmin THL:n asiantuntijaroolista luvussa 3.4.2)

### 3.2.3.2 Monilähteisen hankerahoituksen toimivuus

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen kohdennetaan vuosittain merkittävä määrä resursseja, joita ovat valtionosuudet, erilaiset toiminta-avustukset ja hankerahoitus. Sosiaali- ja terveydenhuollon kentälle suunnataan kehittämispanoksia valtionosuuksien ja toiminta-avustusten lisäksi varovaisen arvioin mukaisesti noin 110–120 milj. euroa (kuva 7). Kansallisen tason rahoittajia ovat sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Raha-automaattiyhdistys (RAY), työsuojelurahasto (TSR), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Teknologian tutkimuskeskus (Tekes), Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) ja EU-ohjelmien rakennerahastoviranomaiset ja eri ohjelmia hallinnoivat muut toimijat.



Kuva 7. Sosiaali- ja terveydenhuollon vuotuinen kehittämisrahoituksen kokonaisuus muodostuu monista eri lähteistä ja on laskentatavasta riippuen noin 110–120 miljoonaa euroa<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) arviointi. Toinen väliraportti. Selvityksiä 2010:27. [http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1551169](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1551169)

Kaste-ohjelman yhtenä päätavoitteena on ohjata hankerahoituskanavien yhteensovittamista kokonaisvaltaisesti. Eri lähteet on kuvattu ohjelma-asiakirjassa. Arvioinnissa tätä kokonaisuutta on kutsuttu monilähteiseksi kehittämisrahoitukseksi. Monilähteisen rahoituksen toimivuutta tarkasteltiin erityisesti arvioinnin toisessa väliraportissa. Tarkastelu osoitti, että kehittämispanosten koordinoinnissa on vielä paljon parantamisen varaa, ja että rahoitusmalli toimii korkeintaan tyydyttävästi. Arviointi on osoittanut, että kansallisten linjausten tasolla eri ohjelmien ja hallinnonalojen tavoitteet ovat strategian tasolla yhteneviä, mutta käytännön koordinaatio eri rahoituskanavien ja hallinnonalojen kesken on luonteeltaan sattumanvaraista ja riittämätöntä. Ongelma on havaittavissa sekä kansallisella ja alueellisella tasolla.

Arvioinnissa kuultujen rahoittajatahojen edustajien yhteistoiminta rahoittajien kesken on lähinnä puheen tasolla. Aito keskustelu, rahoituksen koordinaatio ja konkreettinen mekanismi yhteistoimintaan puuttuu rahoittajien väliltä lähes täysin. Huonoa toimivuutta lisäävät erilaiset päällekkäisyydet rahoitusinstrumenteissa, joka on seurausta rahoittajien (Tekes, STM, Sitra, RAY) ja ministeriötoimijoiden (STM ja TEM) omista painopisteistä, strategisista tavoitteista, käytössä olevista ohjausinstrumenteista, valvonnasta ja lainsäädännöstä.

Alueellisella tasolla merkittävä potentiaalinen kokonaiskoordinoinnista vastaava taho olisi Kaste-ohjelman alueelliset toimijat. Käytännössä aluejohtoryhmien ja alueellisten Kaste-päälliköiden työ on kuitenkin rajoittunut ainoastaan Kaste-rahoitteisten hankkeiden koordinointiin.

Odotukset monilähteisen rahoitusmallin kehittämiseen kohdistuvat kahteen asiaan. Yhtäältä järjestelmää halutaan kehittää yhteistyö-, neuvottelu- ja konsultointitoiminnan luonteiseksi ja toisaalta sitä halutaan viedä entistä keskitetympään suuntaan siten, että resurssien jakamista koordinoidaan entistä keskitetymin. Kaiken kaikkiaan kehittämistoimintaa pitää tulevina vuosina koordinoida nykyistä systemaattisemmin, ja siten yhteinen sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimijoiden välinen yhteistä tahtotilaa kokoava kehittämisagenda sekä sen käytännön toimeenpano etenkin alueellisella tasolla olisi tarpeen.

### 3.3 KASTE-OHJELMAN ORGANISOITUMINEN

Ohjelman toimijakenttä on laaja. Ohjelman osallisjoukko kattaa periaatteessa koko sosiaali- ja terveydenhuollon kentän toimijoihin ja asiakkaineen. Organisaatioiden ja ohjelmien rajat rikkova yhteistyö määrittääkin ohjelmaa monin tavoin, sillä monet toimenpiteet tähtäävät yhteistyön lisäämiseen tai kokonaan perustuvat yhteistyöhön.

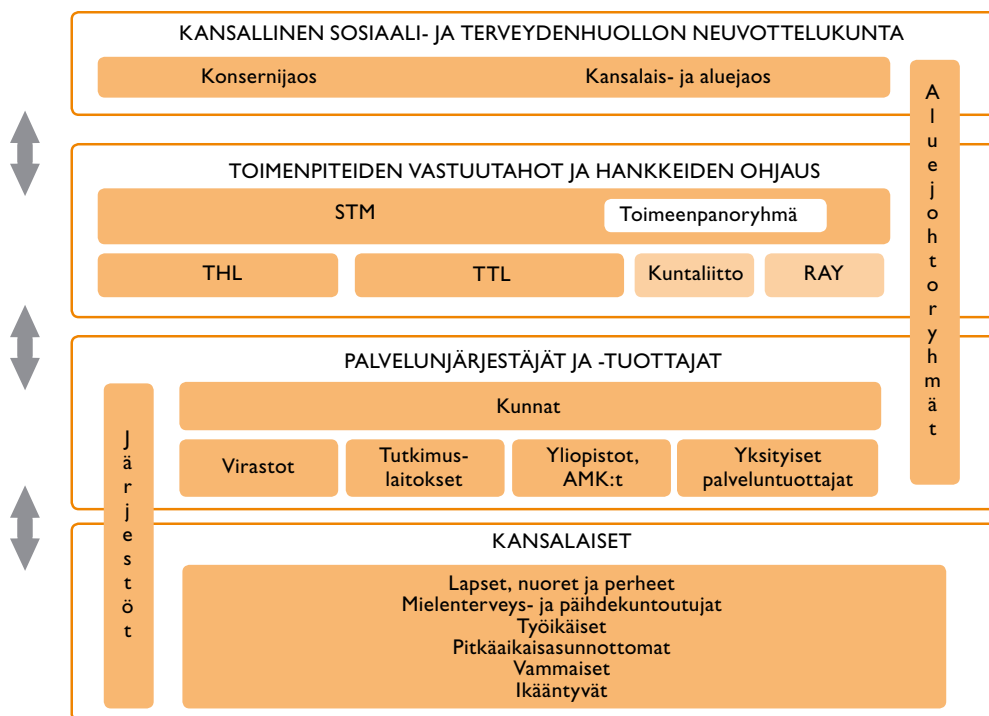
Osallisten laaja joukko voidaan jakaa neljään pääryhmään (kuva 8). Kansallisella tasolla ohjelman hallinnosta, toimenpiteiden toteuttamisesta sekä toteutuksen seurannasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Ohjelman toteuttamisvastuu on Kansallisella sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalla, jonka yhteydessä toimii konsernijaos sekä alue- ja kansalaisjaos. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Työterveyslaitos sekä aluehallintovirastot edistävät, tukevat ja valvovat ohjelman toteutusta. Suomen Kuntaliiton rooli on toteuttaa tiettyjä ohjelmaan liittyviä toimenpiteitä samoin kun antaa kunnille asiantuntija-apua ohjelmaan liittyen. Myös Raha-automaattiyhdistys on mainittu ohjelman toimenpiteiden toteuttajana järjestöjen ja kuntien välisen yhteistyön edistämiseksi.

Alueilla kehittämistoiminnan suunnittelusta ja ohjelman etenemisestä vastaavat viisi alueellista johtoryhmää. Aluejohtoryhmien jäsenistö muodostuu kuntien, järjestöjen, yliopistojen ja tutkimuslaitosten, ammattikorkeakoulujen ja muiden alueen keskeisten sosiaali- ja terveysalan toimijoiden edustuksesta. Lisäksi aluejohtoryhmään kuuluu muun muassa THL:n ja lääninhallitusten edustajia. Alueellisten johtoryhmien työtä tukee ja alueen konkreettista yhteistyötä koordinoi alueelliset Kaste-ohjelmapäälliköt (ent. aluesuunnittelijat).

Ohjelman merkittävin normi-, informaatio- ja resurssiohjauksen kohderyhmä on kunnat, jotka ovat samanaikaisesti myös ohjelman toteuttajia valtionavustusta saavien kehittämishankkeiden kautta. Kaste-hankkeet toteutetaan laajoina, usean kunnan välisinä hankkeklustereina. Suurin osa Kaste-hankkeista on organisoitunut siten, että hanketta johtaa ja koordinoi yhden kunnan johtama päähanke tai koordinaatiohanke, jonka alaisuudessa toimii eri kuntien toteuttamia alahankkeita.

Ohjelman lopullinen kohderyhmä ovat kansalaiset, joiden hyvinvoinnissa kehittämistyön lopullisten vaikutusten odotetaan näkyvän. Kaste-ohjelmassa palvelunjärjestäjien ja kansalaisten välistä linkkiä on vahvistettu ottamalla kansalaisjärjestöt entistäkin tiiviimmäksi osaksi kehittämistyötä.





Kuva 8. Kaste-ohjelman laaja toimijakenttä

Ohjelman tavoitteena on ollut rakentaa toteutuksesta mahdollisimman vuorovaikutteinen. Siksi osallisten suhde toisiinsa ei muodostu ainoastaan ylhäältä alas suuntautuvana ohjauksena vaan eri tasojen välillä on ideaalitalanteessa vahvaa vuoropuhelua. Lisäksi eri toimijaryhmien välillä on eri tasojen vuoropuhelua edistäviä toimijoita, joita ovat erityisesti kuntien ja keskushallinnon vuoropuhelua lisäävät Kaste-aluejohtoryhmät ja kansalaisnäkökulmaa kehittämistyöhön tuovat järjestöt.

### 3.4 ARVIO OHJELMAN ORGANISOINTIMALLISTA

Kaste-ohjelman yksi merkittävimmistä vahvuuksista liittyy sen toteuttamiseen eri toimijoiden kumppanuutena. Ohjelma on osoittautunut merkittäväksi välineeksi luoda dialogia keskushallinnon sekä hajanaisen ja monimuotoisen kuntakentän välille. Tässä erityisen tär-

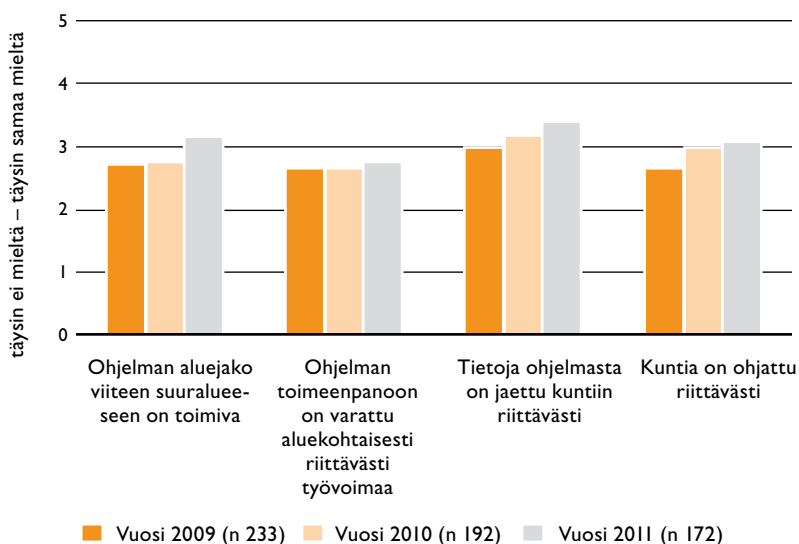
keässä asemassa on ollut aluejohtoryhmien toiminta sekä järjestöjen ottaminen tiiviimmin mukaan kehittämistyöhön.

Huolimatta merkittävistä uudistuksista, on ohjelman laaja kokonaisuus jäänyt monille toimijoille epäselväksi niiden keskuudessa, joilla ei ole määrättyä asemaa tai tehtävää ohjelman organisaatiossa. Tämä näkyy erityisesti siinä, että ohjelmakokonaisuuteen liittyvän tiedon saavutettavuutta pidetään heikkona. Tämä on kriittinen kysymys etenkin kuntien ja järjestöjen kannalta, jotka eivät ole mukana aluejohtoryhmien toiminnassa tai Kaste-hankkeissa.

Peräkkäisinä vuosina toistetun sidosryhmäkyselyn perusteella suhtautuminen ohjelman aluejakoon samoin kun tyytyväisyys ohjaukseen ja kuntien saamaan tietoon ohjelmasta on parantunut ohjelmakauden aikana (kuva 9).

#### Kyselyväittämiä ohjelman aluejakoon ja kuntien ohjaukseen liittyen

Sidosryhmäkysely 2009-2011



Kuva 9. Näkemykset ohjelman aluejaon ja kuntien ohjauksen toimivuudesta ovat parantuneet ohjelmakauden edetessä<sup>12</sup>.

Myös kansallisella tasolla eri toimijoiden rooli ohjelman toimeenpanon ja seurannan vastuualueista on hakenut muotoaan. Ohjelman 39 toimenpiteen toteuttamisvastuut on jaettu selkeästi eri kansallisen

<sup>12</sup> Vertailtavuuden vuoksi vuosien 2010 ja 2011 vastauksista poistettu kuntien luottamushenkilöt, jotka eivät olleet vuoden 2009 kyselyn kohderyhmänä.

tason toimijoille, mutta toimenpiteiden määrittelyn ollessa hyvin yleisellä tasolla, on osa toimenpiteistä jäänyt toteuttamatta tai niitä ei ole mielletty osaksi Kaste-toimintaa. Erityisesti ministeriön ja THL:n keskinäisen työnjaon hahmottumattomuus on tullut arvioinnin eri vaiheissa esille.

Kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan roolissa tärkeänä on pidetty etenkin poliittisen johdon sitoutumista ohjelman viestin edistäjänä, joskin jäsenistöltä on toivottu nykyistä aktiivisempaa otetta työskentelyyn. Myös eri jaosten keskinäistä vuoropuhelua toivottiin vahvistettavan. Erityisesti järjestökentän vahva integrointi osaksi ohjelman toimeenpanoa on saanut kiitosta, mutta kansalaisjaoksen kokoonpanoa on pidetty järjestökentän laajuuden huomioiden melko suppeana. Ohjelman kansallisen tason ohjausta onkin kehitetty jo ohjelmakauden aikana yhdistämällä alkuun erikseen toimineiden alue- ja kansalaisjaoksen toiminta. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa todettiin, että järjestötoiminta linkittyy sosiaali- ja terveysalan kehittämiseen eniten paikallisella tasolla tehdyn kautta, ja siksi kansalais- ja aluejaosten erottaminen ohjelman kansallisessa ohjauksessa ei ollut tarkoituksenmukaista.

### 3.4.1 ALUEJOHTORYHMIEN ROOLI OHJELMAN TOTEUTUKSESSA SOSIAALISENA INNOVAATIONA

Alueellisten johtoryhmien tehtävänä on Kasteen ohjelma-asiakirjassa määritellyn mukaisesti

- tukea alueellaan ohjelman valmistelua,
- edistää ja seurata ohjelman toteutumista,
- laatia alueellisen kehittämistoiminnan toteuttamissuunnitelma, jonka avulla voidaan tukea kansallisten tavoitteiden toteuttamista johtoryhmän toimialueella
- ja tehdä esityksiä neuvottelukunnalle toimenpiteistä, joilla voidaan edistää kansallisen kehittämisohjelman toimeenpanoa.

Ohjelman alueellinen organisointi ja aluejohtoryhmien työ osoitautui jo arvioinnin alussa yhdeksi merkittävimmäksi ohjelmatyön sosiaalisesti innovaatioksi. Aluejohtoryhmien merkitystä toimeenpanossa ja alueiden kehittämisessä pidetään kuntakentän ja muiden alueellisten toimijoiden näkökulmasta hyvin tärkeänä erityisesti nii-

den kunnat ja keskushallinnon toisiinsa kytkevän roolin takia. Lisäksi aluekohtaisiin tarpeisiin perustuvan yhteistyön nähdään tuovan kehittämistoiminnalle lisäarvoa kun myös alueen sisäisesti laaja toimijakenttä linkittyy uudella tavalla yhteen. Tärkeä rooli aluejohtoryhmillä on ollut erityisesti laajojen Kaste-hankkeiden kehittämistyön koordinoinnissa, mutta myös muun kuntien keskinäisen sekä kuntien ja muiden toimijoiden välisen vuorovaikutuksen edistäjänä.

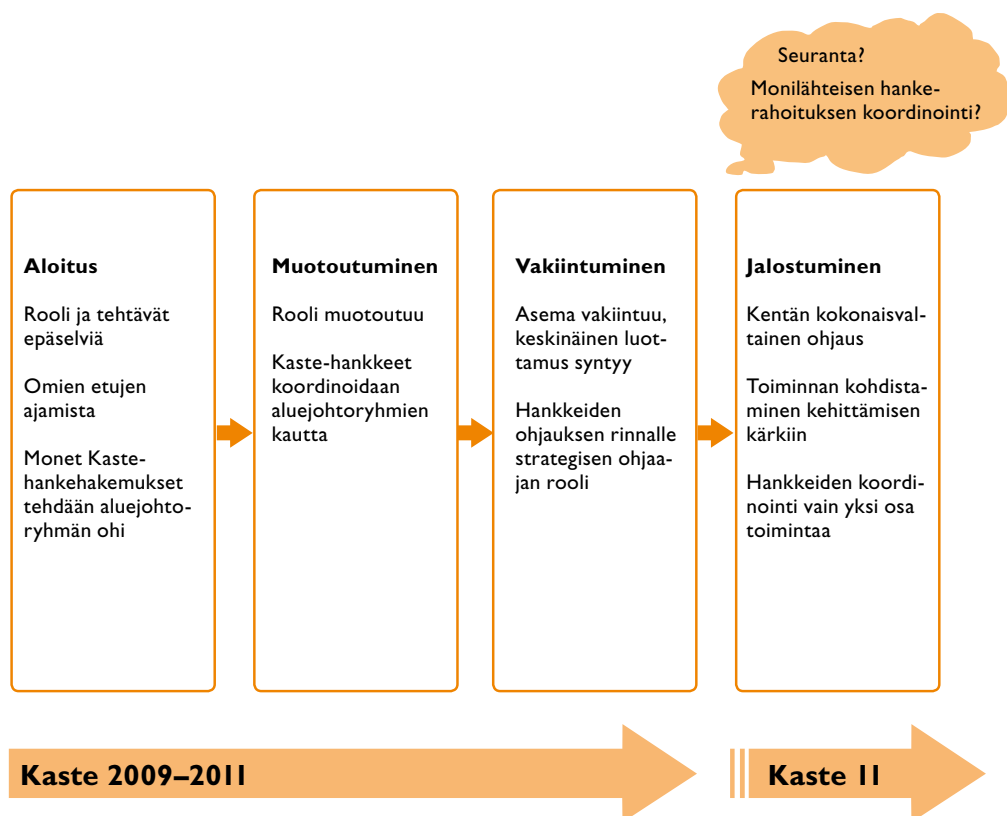
Samalla alueilla tehtävän työn suhteen haasteena näyttäytyy eri toimijoiden ristiriitaiset näkemykset aluejohtoryhmien roolista sekä Kaste-aluejaon toimivuudesta. Vasta yhden ohjelmakauden ajan toimineiden aluejohtoryhmien roolia on nähty tarpeelliseksi selkiyttää. Etenkin ohjelmakauden alussa aluejohtoryhmien toiminnan luonne oli epäselvä. Erityisesti tarve nostaa työskentelyä yhä enemmän strategiselle tasolle tähän mennessä painottuneen hanketoiminnan koordinoinnin sijaan on noussut yhdeksi keskeisimmistä kehittämistarpeista. Ohjelma-alueiden laaja koko on myös herättänyt ristiriitaisia näkemyksiä. Toisaalta yhteistyön laajalla alueella koetaan kankeana ja työläänä, mutta samalla alueiden laajuuden nähdään ohjaavan kuntia ja muita toimijoita yhä laajempaan yhteistyöhön.

Ohjelmakauden aikana aluejohtoryhmien rooli on kuitenkin selkiytynyt ja löytänyt oman, yhä vakiintuneemman paikkansa (kuva 10). Alueellisten Kaste-päälliköiden mukaan<sup>13</sup> epäselvyyttä etenkin alussa aiheutti täysin uudenlainen toimintatapa, ja tässä erityisesti se, että toimijat eivät olleet tottuneita kehittämään asioita yhdessä, vaan aluejohtoryhmiin tultiin edustamaan ja ajamaan oman kunnan tai organisaation etua. Alussa myös monilla johtoryhmillä työ keskittyi jopa liiaksikin Kaste-hankkeiden koordinointiin. Hankkeiden koordinointi on edelleen vahva osa johtoryhmien toimintaa, mutta ohjelman edetessä on alkanut kehittyä yhteinen tahtotila toimia alueen strategisena ohjaajana, joka ajaa koko kentän toimijoiden keskuudessa tunnistettuja yhteisiä kehittämisintressejä.

Jatkossa aluepäälliköiden mukaan aluejohtoryhmien toimintaa aiotaan fokusoida yhä tarkemmin ja fokusoidummin alueiden erityishaasteisiin vastaaviin strategiisiin kehittämisen kärkiin. Uuden ohjelmakauden ohjelmarakenteen ja kehyksen tulisi selkein painopistevalinnoin tukea tätä tavoitetta.

---

13 Puhelintiedustelut 1.–2.II.2011



Kuva 10. Aluejohtoryhmien roolin kehittyminen ohjelman edetessä.

Aluejohtoryhmien konkreettinen toiminta ei tapahtuneesta ja seuraavalle ohjelmakaudelle suunnitellusta kehityksestä huolimatta täytäkuitenkaan vielä täysin niille asetettua tehtävää. Aluejohtoryhmien yhdeksi tehtäväksi on määritelty ohjelman toteutumisen seuranta omalla alueellaan, mutta tällä hetkellä tämä ei toteudu muilta osin kuin Kaste-hankkeiden seurannan kautta.

Esimerkiksi alueen kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden tilaa ja kehittämistä olisi tarpeen seurata systemaattisesti. Samoin aluejohtoryhmät olisi luonteva toimija monilähteisen hankerahoituksen aluetason koordinaoinnissa. Tämä edellyttää myös selkeää jatkuvaa seurantamallia.

### 3.4.2 THL:N ROOLI KASTE-HANKKEIDEN ASIAANTUNTIJATUKENA

THL:n Kaste-ohjelma-asiakirjassa määritellyt tehtävät liittyvät ohjelman tavoitteita ja muiden toimijoiden, erityisesti kuntien toimintaa tukevan tiedon tuottamisen, seuranta- ja laatu järjestelmien kehittämiseen sekä erilaisten verkostojen luomiseen. Tämän lisäksi THL:n tulossopimuksessa tehtäväksi on määritelty asiantuntijatuen ja ohjauksen antaminen kunnille kehittämishankkeiden toteuttamisessa ja verkostoimisessa sekä hyvin käytäntöjen levittämisessä ja juurruttamisessa. Lisäksi THL:n asiantuntijat osallistuvat aluejohtoryhmien toimintaan edistämällä sosiaali- ja terveystieteiden linjausten toimeenpanoa kunnissa.

Kaste-ohjelman ollessa monilta osin täysin uudenlainen ohjausväline, on myös THL:n rooli hakenut paikkaansa ohjelman toteutuksen tukena. Ohjelmakauden kuluessa rooli on kuitenkin selkiytynyt. THL:n työ tukee asiantuntemuksellaan Kaste-ohjelmassa tehtävää työtä tarjoamalla valtionavustushankkeille asiantuntijatukea, osallistamalla alueellisiin johtoryhmiin, levittämällä hyviä käytäntöjä ja viemällä eteenpäin ohjelman valtakunnallisia toimenpiteitä omalla hanketyöllään, tuottamalla tietoa ja verkkoaineistoja sekä osallistamalla lainsäädännön valmisteluun<sup>14</sup>.

THL:n roolissa epäselvyyttä on ollut etenkin siinä, mikä ministeriön ja THL:n jako on hankkeiden valmistelussa ja ohjauksessa. Esimerkiksi hankkeet odottivat toteutunutta merkittävämpää tukea hankkeen toimeenpanossa ja arvioinnissa. Siksi arvioinnissa on tarkasteltu etenkin sitä, miten THL:n työ on tukenut Kaste-hankkeiden toimintaa.

THL tarjoaa hankkeille tukea arviointiin sekä asiantuntijaohjausta seuraavien teema-alueiden asiantuntijaryhmien työn kautta:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ja prosessit
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstö
- Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon vahvistaminen
- Osallisuuden lisääminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- Lasten, nuorten ja perheiden palvelut
- Mielenterveys- ja päihdepalvelut
- Ikääntyneiden palvelut

<sup>14</sup> [http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tutkimus/ohjelmat/kaste](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/ohjelmat/kaste)

Asiantuntijatukea antavien ryhmien puheenjohtajien näkemyksen mukaan ministeriön ja THL:n roolijaon epäselvyyden taustalla on se, että heidän on hankala ohjata hanketoimintaa vailla selkeää kuvaa rahoituspäätösten takana olevista linjauksista. Siten THL:n asiantuntijat näkivät tarpeelliseksi, että he olisivat mukana myös hankkeiden suunnittelussa.

Tämän osalta haasteena on kuitenkin se, että Kaste-hankkeiden on tarkoitus olla aluelähtöistä, kuntien omista tarpeista lähtöisin olevaa kehittämistoimintaa. Siksi ministeriön tulisi tarkentaa erityisesti sitä, odotetaanko THL:n asiantuntijatyön ottavan kehittämishankkeiden taustalla olevat linjaukset annettuina, vai odotetaanko heiltä myös kannanottoa hankkeiden tavoitteenasetteluun. Aluelähtöisyyden turvaamiseksi THL:n luontevin tapa osallistua hankkeiden valmisteluun olisi osana aluejohtoryhmien työtä. THL:n asiantunteumuksella tulisi olla valmistelussa kansallisella tasolla kehittämistyötä koordinoiva rooli, jolla varmistettaisiin se, että muilla alueilla ja kansallisesti tehtävä ja jo tehty mahdollisesti päällekkäinen kehittämis työ huomioidaan jo hankkeiden valmisteluvaiheessa.

Hämmennystä ohjelmakauden alussa aiheutti myös asiantuntijatuen hidas käynnistyminen. Tämä on heijastunut etenkin hankkeiden arviointiin, johon hankkeissa olisi kaivattu erityistä tukea. THL:n tukea tuli tarjolle kuitenkin monen hankkeen kannalta aiwan liian myöhään, kun arviointi oli ehditty jo suunnitella. Tähän on varmasti osittain vaikuttanut myös luvussa 3.2.3.1 esitetty havainto Kaste-hankkeiden vaihtelevista arviointikäytännöistä.

Asiantuntijaryhmien puheenjohtajien mukaan ohjelmakaudella 2008–2011 hankkeille tarjottu tuki on vaihdellut suurestikin ryhmästä riippuen, mutta käytännössä se on muodostunut seuraavista tehtäväkokonaisuuksista:

1) Hankkeiden valmistelutuki

- Vähäistä ja rooli epäselvä
- Lähinnä kommentoitu hankehakemuksia, mutta tällä ei ole katsottu olleen merkittävää systemaattista roolia

2) Asiantuntijatuki rahoitusta saaneille hankkeille

- Asiantuntijaryhmän kokoukset ovat olleet lähinnä paneelityyppisiä keskustelutilaisuuksia, joissa on esitelty hankkeita
- Joissakin teemoissa hankkeiden yhteisiä tilaisuuksia ja seminaareja, jossa THL:n asiantuntijoita paikalla

- Hankekohtaisia yhteydenottoja ja tapaamisia
  - Esim. joissakin teemoissa systemaattisesti tavattu hankkeiden johtajia ja projektipäälliköitä 2–3 kk välein
- Osallistuminen hankkeiden ohjausryhmiin
- ”Paljon jäänyt hankkeiden oman aktiivisuuden varaan”
- Joillain ryhmillä ei ole ollut mitään toimintaa, kun hankkeita ei ole ollut tai niitä on ollut vähän

### 3) Muu hankkeisiin liittyvä Kaste-toiminta

- Alueelliset tilaisuudet, jossa on kerrottu ohjelman tematiikasta ja esitelty Kaste-hankerahoitusta
- STM:n suuntaan tilannekatsauksia hankkeiden etenemisestä
- Osallistuminen Kaste-aluejohtoryhmien työskentelyyn

Hankkeille konkreettisesti tarjottavan tuen ja käytännön arkityön kannalta merkittävin haaste on se, ohjelmakaudella 2008–2011 ei ole selkeästi määriteltä sitä, miten ja missä muodossa THL:n asiantuntijaryhmät hankkeille tukea tarjoavat. Osa hankkeista on odottanut THL:n olevan aktiivisia heihin päin, kun taas osa THL:n asiantuntijoista toivoo hankkeilta tarkempaa määrittelyä siitä, minkä tyyppistä apua tarvitaan. THL:llä ei siis yhtäältä ole ollut kokonaiskuvaa siitä, mitä kenttä tarvitsee, ja toisaalta kentällä ei ole tietoa siitä, mitä THL voisi heille tarjota. Tämä on erityisesti kauden alkuvaiheessa johtanut osapuolien passivoitumiseen.

THL:n asiantuntijatuen haastatteluissa nousi esille tarve eri toimijoiden roolien selkeyttämiseksi. Tulisi paremmin tunnistaa kysymykset, jotka kuuluvat STM:n hankevalvojille. Osaamista ja hankelahtoisuutta THL:n asiantuntijatuessa tulisi vahvistaa samalla kun selkeytetään sitä, mikä eri toimijoiden rooli kokonaisuudessa on. Tärkeintä on se, että löydetään hanketoimijoiden kokemuksiin ongelmiin tai haasteisiin ratkaisu. Selkeämpi vastuunjako mahdollistaisi myös toimivamman vuorovaikutusohjauksen. Käytännön työn sujuvoittamisen kannalta olisikin ensisijaisen tärkeää selkeyttää THL:n asiantuntijarooli seuraavin askelein:

#### 1) Sosiaali- ja terveysministeriö: THL:n roolin määrittely asiantuntijatuen tuottajana

THL:n asiantuntijatyön tehtävät ja tavoitteet kirjataan toimintasuunnitelmaan ja tulossopimukseen esimerkiksi tarkennetussa liitteessä, ml. volyymi ja resurssit, joilla tukea tulisi tuottaa. Parannukset edellyttävät sekä toiminnanohjauksen että tulossopimuksen järkevöittämistä.



Tähän mennessä ministeriö ei ole selkeästi määritellyt THL:ltä edellytettyä operatiivista ja strategista tukea. Jo arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa suositeltiin, että THL:n vastuut Kaste-ohjauksen tukena on kirjattava tulossopimukseen riittävällä laajuudella. Vuoden 2011 tulossopimuksessa tehtävä on määritelty edelleen määritelty hyvin yleisellä tasolla. Tehtävä ei ole myöskään selkiytynyt konkreettisella tasolla.

- 2) THL: Asiantuntijatuen yhtenäistäminen ja "tuotteistaminen"
- Nykyisellään eri asiantuntijaryhmien tarjoama konkreettinen apu on hyvin vaihtelevaa. Hankkeilla on erilaisia tarpeita ja yksittäisten sisältöasiantuntijoiden tavat vastata niihin ovat hyvin erilaisia, koska yhteiset pelisäännöt puuttuvat. Tarjolla olevaa tukea ei ole konkreettisesti määritelty, ja siten siitä viestiminen hankkeille on ollut myös mahdotonta. Samasta syystä hankkeiden on ollut vaikea lähestyä THL:n asiantuntijoita tuen pyytämiseksi.

Arvioitsijalle välittyneen näkemyksen mukaan asiantuntijatuki tulisi "tuotteistaa" eli tulisi luoda yhtenäisempi viitekehys ja ohjeistus sille, mitä konkreettista apua hankkeille on tarjolla. Samalla tulisi määritellä myös se, mitä asiantuntijatuki ei sisällä.

Sisällöllisten huippuasiantuntijoiden rinnalle olisi mielekästä organisoida erillinen käytännön yhteistyöstä vastaava koordinaatituki varmistamaan tiedonkulun eri teemojen välillä ja hankkeiden suuntaan, sekä vastaamaan asiantuntijatyöhön liittyvistä käytännön järjestelyistä.

- 3) Kunnat: Kaste-hankkeiden tulee aktivoitua avun hakemisessa
- Hankkeiden oma aktiivisuus tuen pyytämisessä olisi ensiarvoisen tärkeää. Tässä suhteessa hankkeet ovat toimineet varsin itseohjautuvasti. Tarpeiden määrittely ja avun pyytäminen on ollut hankkeille haasteellista. THL:ssä on yritetty päästä siihen, että Kaste-ohjelmaan liittyvä työ ei olisi irrallista muusta arkityöstä, ja siksi erillisen budjetin määrittelyä vältetään. Toiminnan tulisi jatkossakin integroitua tiiviimmäksi osaksi THL:n palvelutarjontaa.

Aktiivisemman toiminnan ja työnjaon selkeyden vaatimus on kaikkien kolmen toimijatasen toiveena ja vuorovaikutusohjauksella myös toteutettavissa. Kehitystä oikeaan suuntaan on haastatteluaineistomme perusteella havaittavissa kaikilla tasoilla.

## 4 TULOKSET JA VAIKUTUKSET

### 4.1 ARVIO OHJELMAN SEURANTAJÄRJESTELMÄSTÄ

Kaste-ohjelman tavoitteena on toimintatapoja uudistamalla edistää kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Ohjelmassa esitetyt 39 toimenpidettä on vastuutettu, aikataulutettu ja konkretisoitu erillisessä ohjelman toimeenpanoasiakirjassa. Toimeenpanoasiakirjassa on myös määritelty ohjelman toimeenpanon organisointi ja vastuunjako neuvottelukunnan ja sen alaisten jaosten sekä alueellisten johtoryhmien, Suomen Kuntaliiton, aluehallintoviranomaisten, Valviran, THL:n ja ministeriön eri toimijoiden osalta. Ohjelman tulosten ja vaikutusten seurantavastuuta ei ole kuitenkaan määritelty selkeästi, vaan näitä koskevat ohjeet ohjelma-asiakirjassa ja toimeenpanosuunnitelmassa ovat hyvin yleisellä tasolla.

Konkreettisin ohjelma-asiakirjoissa määritelty ohjelman seurannan väline on yhdeksäntoista mitattavissa olevaa osatavoitetta eli indikaattoria, jotka koskettavat sellaisia keskeisiä yhteiskunnallisia ongelmakysymyksiä, joiden kohdalla kehityssuunta on ollut huolestuttava viime vuosina (ks. kuva 11 viimeinen laatikko). Nämä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet eivät ole kuitenkaan riittävä punainen lanka ohjelman ja sen vaikuttavuuden edellytysten asteittaisen toteutuksen seurannalle. Tarvitaan lisää vertailukelpoista tietoa myös toimenpiteiden tasolla.

Ohjelman osatavoitteita pidetään toimijoiden keskuudessa oikeaan osuneina, mutta niiden suhde ohjelman konkreettiseen toimeenpanoon jää löyhäksi. Osatavoitteet ovat hyvin laajoja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareita, jotka kuvaavat hyvin ohjelmassa tavoiteltuja pitkän aikavälin vaikutuksia. Ohjelman vaikutusketju on kuitenkin hyvin pitkä, ja lyhyellä tähtämellä tehtävä ohjelman aikaansäämiä muutoksia kuvaava seuranta kuitenkin puuttuu. Ohjelman eri vaikuttavuusmekanismit ja ketjut panoksista tuotoksiin, tuloksiin ja viime kädessä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen olisi syytä ottaa lähempään tarkasteluun, siten, että lopullisen vaikuttavuuden lisäksi seurataan ohjelman tuotoksia, tuloksia ja suoria vaikutuksia.

Seurantaan liittyvä merkittävin puute on se, että ohjelman toimeenpanossa ei seurata systemaattisesti kaikkein olennaisista, eli kuntakentän palvelutuotannossa tapahtuneita muutoksia. Kuten luvussa 3.4.1. todettiin, ohjelma-asiakirjassa alueellinen seuranta on

määritelty aluejohtoryhmien tehtäväksi, mutta tämä ei näy millään tavalla johtoryhmien konkreettisessa työssä. Aluejohtoryhmät voisivat seurata alueensa kunnissa esimerkiksi sitä, miten Kaste-tavoitteet on otettu osaksi kuntien strategista suunnittelua ja miten tavoitteita edistetään käytännössä palveluiden kehittämisessä. Kuntakohtaisesti voitaisiin koota myös muita jo olemassa olevia palveluiden tilaa mittaavia indikaattoreita, liittyen esimerkiksi laatuun (yksikkökustannukset tai läpimenoajat), saatavuuteen (jonotusajat, palvelujen kynnyksettömyys) ja asiakastyytyväisyyteen.

Kansallisen tason seurannassa haasteena on lisäksi eri ohjauskeinojen eli lainsäädäntöhankkeiden, valtionavustushankkeiden sekä ohjelmassa määriteltyjen toimenpiteiden irrallisuus. Ohjelmassa näistä ei muodostu yhteneviä kokonaisuuksia, vaan näistä kukin elää ikään kuin omaa elämäänsä. Niputtamalla eri kokonaisuuksia yhteen jo ohjelman toimeenpanon tasolla on myös eri tavoitekokonaisuuksien ja teemojen edistymistä helpompi seurata. Tämä lisäisi myös ohjelman viestinnällistä arvoa, kun toimijoille tulisi entistä läpinäkyvämmäksi se, mitä suurempia kehittämiskokonaisuuksia ohjelma muodostaa. Tällöin myös oma kehittämistoiminta esimerkiksi kuntakentällä on helpommin hahmotettavissa ja jäsennettävissä kansallisten periaatteiden mukaisesti.

### **Tavoitteet: Kasteen päätavoitteet**

- Osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee
- Hyvinvointi ja terveys lisääntyvät, hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat
- Palvelujen laatu, vaikuttavuus ja saatavuus paranevat, alueelliset erot kaventuvat

### **Toimeenpanon periaatteet**

#### **...ennalta ehkäisten ja varhain puuttuen**

- Luodaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet → Toimenpiteet 1-5
- Puututaan varhain ongelmiin → Toimenpide 6
- Tuetaan lasten ja nuorten kehitystä ja parannetaan palveluja → Toimenpiteet 7-8

#### **...henkilöstön riittävyys varmistaen ja osaamista vahvistaen**

- Turvataan henkilöstön saatavuus, riittävyys ja sitoutuminen → Toimenpiteet 13-14
- Vahvistetaan osaamista → Toimenpiteet 15-16
- Uudistetaan johtamiskäytäntöjä ja kehitetään hyvinvointia → Toimenpiteet 17-18

#### **... sosiaali- ja terveydenhuollon eheällä kokonaisuudella ja vaikuttavilla toimintamalleilla**

- Autetaan vaikeasti työllistyviä kuntoutumaan → Toimenpiteet 9-12
- Vahvistetaan asiakkaan asemaa → Toimenpiteet 19-23
- Uudistetaan palvelurakenteita → Toimenpiteet 24-29
- Sovitetaan yhteen palvelutuotantoa ja palveluprosesseja → Toimenpiteet 30-32
- Laajennetaan kansalaisten mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin → Toimenpide 33
- Vahvistetaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehittämistä → Toimenpiteet 34-36
- Luodaan Hyvä käytäntö –verkosto → Toimenpide 37
- Uudistetaan laatusuosituksia → Toimenpiteet 38-39

### **Konkreettinen toimeenpano**

#### **Seurataan kansallisten toimijoiden osalta STM:ssä (eivät muodosta temaattisia kokonaisuuksia)**

- Lainsäädäntöhankkeet (normiohjaus)
- Osakeinot ja toimenpiteet (seurataan) + muu ohjaus (ei seurata)
- Resurssiohjaus (Kaste-hankkeet + muut rahoituslähteet)

#### **Tulokset = mitä muutoksia kuntien ja muiden palvelunjärjestäjien toiminnassa tapahtuu?**

Ei seuranta - aluejohtoryhmien tehtävä jatkossa?

**Vaikutukset = muutokset, joiden odotetaan näkyvän osatavoitteissa (indikaattorit)**

- Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrän väheneminen
- Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24 -vuotiaiden nuorten osuus ikäluokasta kääntyy laskuun
- Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden 18–24 -vuotiaiden osuus vähenee
- Pitkäaikaistyöttömyys laskee
- Alkoholijuomien kokonaiskulutus vähenee
- Pitkäaikaisasunnottomuus puolittuu
- Ylipainoisten osuus laskee
- Tupakoivien osuus vähenee
- Lapsiperheiden pienituloisuus vähenee
- Vanhusten toimintakyvyn parantaminen
- Koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolemat ja vakavat tapaturmat vähenevät
- Asiakastyytyväisyyden parane
- Terveystieteiden hoitoon pääsyn aikarajat toteutuvat paremmin
- Vanhuspalvelujen tarpeen arvioinnin määräajat toteutuvat paremmin
- Säännöllisen kotihoidon tarjonta yli 75-vuotiaille parane
- Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien yli 75-vuotiaiden määrä vähenee
- Perusterveydenhuollon lääkäri- ja hammaslääkärivaje vähenee
- Sosiaalityöntekijävaje vähenee
- Alueelliset erot erikoissairaanhoidon vaikuttavuudessa vähenevät

Kuva 11. Kaste-ohjelman seurannassa ilmenee puutteita vaikutusketjun eri osissa.

## 4.2 KASTE-OHJELMAN ROOLI JA VAIKUTUKSET KUNTIEN OHJAUKSESSA

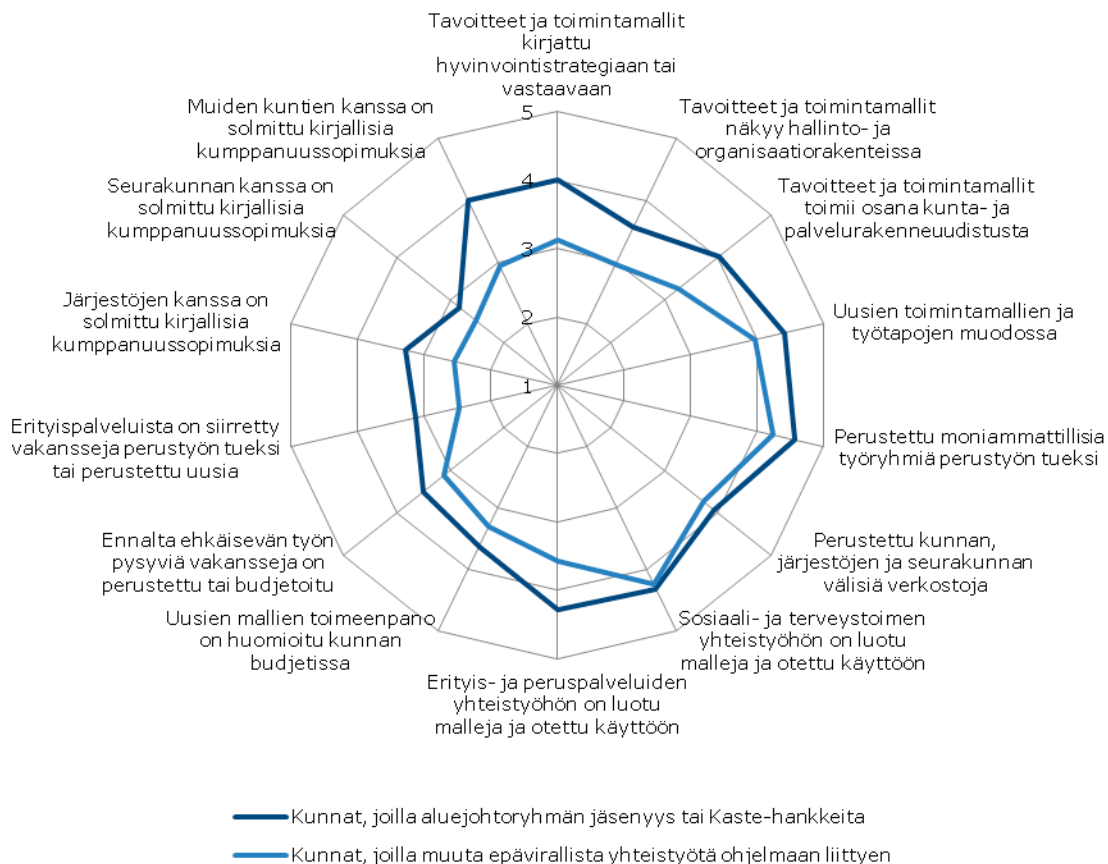
Kunnat ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina Kaste-ohjelman tärkein kohderyhmä. Tarkoitus on, että kunnat suuntaavat kehittämistoimintaansa ennalta ehkäiseviin ja varhaisen puuttumisen toimenpiteisiin, henkilöstön riittävyyteen ja osaamisen vahvistamiseen. Tavoitteena on kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita siten, että niistä muodostuu eheä kokonaisuus ja vaikuttavia toimintamalleja. Kuntia ohjataan lainsäädännöllä ja tiedon avulla, mutta lisäksi kunnat ja kuntayhtymät voivat saada kehittämistoimintaan valtionavustusta, joka edistää näiden toimenpiteiden toteuttamista. Arvioinnin toisessa vaiheessa yhdeksi keskeisimmäksi tarkastelun kohteeksi nostettiin se, miten ohjelman, Kaste-hankkeiden ja erityisesti aluejohtoryhmien rooli kuntien strategisen ohjauksen välineenä toimii, ja miten tätä voitaisiin vahvistaa.

Vaikka monet kunnan toimivat Kaste-tavoitteiden suuntaisesti, ei tämän useinkaan nähdä olevan seurausta Kaste-ohjelman ohjausvaikutuksesta. Toisen arviointivaiheen kuntakyselyn 108 vastaajasta noin kolmasosa ilmoitti, että ohjelman tavoitteet on sisällytetty kunnan strategiaan. Vahvinta ohjausvaikutus on kunnissa, joilla on jäsenyys aluejohtoryhmässä tai jotka ovat mukana valtionavustushankkeissa (kuva 12). Tavoitteiden mukaiset toimintatavat näkyvät eniten verkostoitumisen tasolla, moniammatillisissa yhteistyömalleissa sekä uusien työtapojen kehittämisessä.

Vaikka arviointi on osoittanut, että ohjelman tavoitteet ovat usein ”luonnostaan” linjassa kuntien strategioiden kanssa, kyseenalaiseksi jää edelleen se, ulottuuko Kaste-ohjelman ohjaus riittävästi aluejohtoryhmien tai hankkeiden toiminnan ulkopuolelle jääviin kuntiin.

Arviointi on osoittanut, että tietoisuus ohjelmasta ohutta ja siten myös etenkin sen informaatio-ohjauksella tavoitellut vaikutukset ovat kuntakentällä vielä vähäisiä. Kaste-ohjelma näyttäytyy kunnille liian usein vain hanketoimintana, eikä sen asema strategisen ohjauksen välineenä ole vakiintunut. Hankkeiden varaan rakentuvaa mielikuvaa on vahvistanut entisestään aluejohtoryhmien toiminta, joka on etenkin ohjelmakauden alussa keskittynyt liiaksi Kaste-hankkeiden koordinointiin ja seurantaan. Tosin tästä ollaan siirtymässä yhä enemmän kohti strategisen suunnannäyttäjän roolia, mikä voi olla merkittävä askel myös Kaste-ohjelman uudelleenprofiloinnissa.

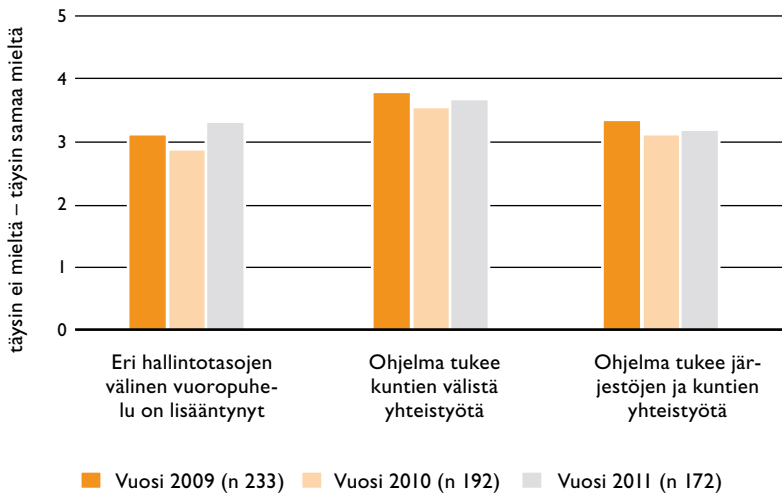
## Kaste-ohjelman vaikutukset kuntien palveluiden kehittämiseen



Kuva 12. Kaste-ohjelman vaikutukset kuntien palvelurakenteisiin (Sidosryhmäkysely II, 2010, kuntien virkamiesten vastaukset, N 65).

Informaatio-ohjauksen yksi kulmakivistä on viestintä. Kaste-ohjelman profiloituminen kansallisena kehittämisen strategisena sateenvarjona on tärkeää ohjelman viestinnällisen arvon vakiinnuttamiseksi. Arvioinnin edetessä on esitetty näkemyksiä, että kehittämistoiminnan identifiointi Kaste-ohjelmaan sinänsä on yhdentekevää, mikäli kehitys muuten menee oikeaan suuntaan. Näin ei kuitenkaan ole, mikäli ajatellaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalankin tavoitetta siirtyä normiohjauksesta yhä enemmän tiedolla ja vuorovaikutteisella tiedonvaihdoilla ohjaamiseen.

Kaste-ohjelman vaikutukset eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön  
(2009-2011)



Kuva 13. Kaste-ohjelman vaikutukset eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön (sidosryhmäkyselyt 2009, 2010 ja 2011<sup>15</sup>).

Kunnissa tapahtuneiden muutosten ohella ohjelmalla on ollut vaikutusta etenkin uudenlaisten verkostojen ja kumppanuuksien muodostajana ja vuoropuhelun edistäjänä (kuva 13). Kysely-yhteenveto vuosilta 2009–2010 osoittaa, että ohjelman uskotaan vahvistavan julkisen sektorin ja järjestöjen sekä eri hallintotasojen välistä yhteistyötä, mutta erityisesti kuntien välisiä verkostoja. Myös monet muut raportissa aiemmin esitetyt arviointihavainnot tukevat tätä johtopäätöstä.

<sup>15</sup> Vertailtavuuden vuoksi vuosien 2010 ja 2011 vastauksista poistettu kuntien luottamushenkilöt, jotka eivät olleet vuoden 2009 kyselyn kohderyhmänä.



### 4.3 TOIMENPITEIDEN, OHJAUKSEN JA POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON ROOLI TAVOITTEIDEN JA VAIKUTUSTEN SAAVUTTAMISESSA

Kaste-ohjelma yhdistää normi-, resurssi- ja informaatio-ohjausta eli klassisia politiikka-instrumentteja uudella tavalla. Ohjelmalla on onnistuessaan merkittävä rooli muun muassa siinä, miten valtionavustuksia suunnataan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyöhön. Arvioinnissa onkin pohdittu Kaste-ohjelman roolia: onko ohjelma ollut ennen muuta sote-sisällön kehittäjä (ns. think tank-rooli), tiedonhallinnan väline, hankehallinnon muoto, innovatiivinen verkostojen rakentaja, poliittisten viestien lanseeraaja, hankerahoittaja, vai joku näiden roolien yhdistelmä. Kiinnostava kysymys on myös se, miten rooli on käynnistymisvaiheen jälkeen muuttunut ja mitkä roolielementit ovat korostuneet tai liudentuneet.

Arviointi on osoittanut, että kunnissa vallitsee vahva tahtotila sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseksi ohjelman tavoitteiden mukaisesti, mutta konkreettiseen toimintaan ohjelman periaatteet eivät vielä ole täysin juurtuneet. Tietoisuus ohjelmasta ja sen käytännön toimintamekanismista hahmottuu kuntakentälle hajanaisesti ja etenkin informaatio-ohjauksella tavoitellut vaikutukset ovat kuntakentällä vielä vähäisiä. Ohjelma tunnetaan lähinnä Kaste-hankkeiden kautta, eikä sen informaatio-ohjauksellista merkitystä ja kuntien omaa osuutta ohjelman strategian toimeenpanossa tunnisteta.

Kansallisen ja alueellisen tason poliittista sitoutumista ja ohjausta pidetään tärkeänä, koska kyse on hallitusohjelman toteuttamisesta uusien menetelmin. Poliittiselle ohjaukselle annettiin erityistä painoarvoa, koska sen nähdään tukevan verkostomaista toimintamallia. STM:n poliittista sitoutumista pidettiin hyvänä. Erityisesti kiitettiin neuvottelukunnan puheenjohtajan sitoutumista ja tehtyjä konkreettisia toimenpiteitä, kuten tehtyä aluekierrosta. Muiden ohjelman kannalta keskeisten ministeriöiden poliittiseen sitoutumiseen toivottiin jatkossa kiinnitettävän enemmän huomiota.

Kuntakenttä painottaa pysyvien kehittämistyön vaikutusten saavuttamisessa pitkäjänteisyyttä. Hallituskausittain toteutettavan kehittämistyön nähtiin vievän pohjaa jatkuvuudelta. Hanketoimenpiteillä luodaan tuotoksia ja tuloksia, mutta vaikuttavuus jää usein heikoksi. Tietoisuutta Kaste-ohjelmasta ja sen strategisista tavoitteista tulisi ulottaa yhä enemmän sekä viranhaltijoille että luottamus-

henkilöille kunnissa. Kunnissa informaatio-ohjauksen merkitystä kyseenalaistetaan, ja kunnat näkevät lainsäädännöllä asetettavat velvoitteet usein ainoana avaimena todelliseen muutokseen.

## 4.4 SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIDEN KEHITYS

Osana arviointitoimeksiantoa on tehty vertaileva katsaus Valtiovarainministeriön Peruspalveluiden tila -raportteihin vuosilta 2008 ja 2010. Tämä osoittaa, että päättymässä olevan ohjelmakauden aikana sote-palvelujen kehitys on ollut vaihtelevaa.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakastyytyväisyys on säilynyt ennallaan: palveluihin ollaan varsin tyytyväisiä. Pienissä kunnissa sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kasvu on ollut voimakkainta, ja suurissa kunnissa puolestaan pienintä.

Perusterveydenhuollon lääkäripalveluissa hoidon tarpeen arviointi on hoitotakuun edellytysten puitteissa toteutunut hyvin. Välitön yhteyden saanti omaan terveyskeskukseen on kuitenkin huonontunut. Terveyskeskuspäivystysverkko on harventunut ja palveluiden kysyntä terveysasemilla päiväaikana kasvanut.

Perusterveydenhuollon neuvolapalveluissa tuli voimaan vuonna 2009 uusi asetus, joka ohjeisti kuntia neuvolassa tehtävistä terveystarkastuksista, sekä terveysneuvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta. Vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan neuvoloiden toimintatavat ja palvelujen sisältö vaihtelevat. Neuvolassa tehtyjen terveystarkastusten määrä on vähentynyt. Neuvoloiden hyvä laatu näyttää keskittyvän samoihin terveyskeskuksiin.

Suun terveydenhuollossa 2000-luvulla tapahtuneet mittavat uudistukset näkyvät myös aikavälillä 2008–2010. Hammashoitouudistuksen ja hoitoon pääsyä koskevan lainsäädäntöuudistuksen myötä koko väestö on julkisesti tuettujen suun terveydenhuollon palvelujen piirissä. Uudistuksilla on ollut vaikutusta etenkin terveyskeskusten suun terveydenhuoltoon: jonojen purkamiseen on suunnattu toimia, ja kehitys on ollut pääosin myönteistä. Erot terveyskeskusten välillä ovat kuitenkin suuria, sekä kustannusten että hoidettujen potilasmäärien osalta. Lasten ja nuorten suun terveys on pysynyt kohtalaisen hyvällä tasolla, mutta suun terveyden paranemista ei ole tapahtunut.

Erikoissairaanhoidon palveluissa hoidon tarpeen arviointi on toteutunut pääsääntöisesti hyvin. Sekä ensimmäiselle sairaalakäynnille pitkään odottaneiden potilaiden lukumäärä että pitkään hoitoa odottaneiden potilaiden lukumäärä on merkittävästi vähentynyt. Alueel-

liset erot hoitoon pääsyssä ovat kaventuneet huomattavasti. Avohoito painottuu erikoissairaanhoidossa aiempaa enemmän.

Mielenterveyspalveluissa ei ole juurikaan tapahtunut muutoksia vuosien 2008 ja 2010 välillä. Hoitotakuusäädösten toteutumisen seuranta on ollut haasteellista. Mielenterveyspalvelujen toimivuus näyttää huonolta muihin OECD-maihin verrattuna. Mielenterveyspalvelut ovat edelleen laitospainotteisia. Mielenterveystyön osaamisesta on puutteita, ja etenkin ikäihmisille ei ole riittävästi mielen-terveyspalveluita.

Varhaiskasvatuksen palveluissa henkilöstömitoituksen toteutumisessa sekä päiväkodeissa että perhepäivähoidossa on ollut ongelmia. Vanhemmat ovat kuitenkin tyytyväisiä varhaiskasvatuksen toteutumiseen. Päivähoitopalvelut ovat laadukkaita, ja toiminta on suunnitelmallista.

Säännöllistä kotihoitoa saavien vanhusasiakkaiden määrä on kasvanut. Asiakkaiden keskimääräinen toimintakyky on alentunut, ja palvelujen tarve lisääntynyt. Kotihoidon asiakkaat tarvitsevat aiempaa enemmän terveyspalveluja ja he käyttävät myös lääkkeitä aiempaa enemmän. Virallisen kotihoidon antama hoitoaika on kuitenkin vähentynyt, kun taas omaisten antama hoitoaika on säilynyt ennallaan.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET

### 5.1 OHJELMAN KEHITTÄMISTARPEET SIDOSRYHMIEN NÄKÖKULMASTA

Kaste-ohjelman arviointi on painottunut toimijalähtöisyyteen. Arvioinnissa onkin ennen kaikkea pyritty selvittämään, miten ohjelman toteuttajat ja kohderyhmät yhteistyökumppaneineen kokevat ohjelman toimivuuden ja edellytykset kehittää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjelman tavoitteiden mukaisesti, ja mitkä ovat merkittävimmät tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estävät tekijät.

Jatkossa tulee myös pohtia miten ohjelmavalmisteluun ja –toteuttamiseen saadaan välitettyä tietoa toimintaympäristön muutoksista ja yhteiskunnallisen viitekehyksen epäjätkumoista ja jännitteistä. Yhteiskuntatieteellisen tiedontuotannon ja tutkimuksen suhdetta ja välittymistä Kaste-ohjelmaan tulisikin tiivistää. Nykyisellä kaudella tämä on lähinnä rajoittunut Paras-hankkeeseen liittyvään tutkimustoimintaan (ARTTU-tutkimusohjelma) ja hankkeiden omaan aktiivisuuteen. Tutkimustiedon käyttö ja hyödyntäminen tulisi olla myös yksi Kaste-johtoryhmän ja aluejohtoryhmien kokousten vakioasioista.

Tärkeä osa arvioinnin tiedonkeruuta on ollut kolmena perättäisenä arviointivuonna toteutettu sidosryhmäkysely, joista viimeinen toteutettiin ohjelmakauden lopulla syksyllä 2011. Arviointikyselyn lopussa esitettyyn kysymykseen *Miten Kaste-ohjelmaa voitaisiin parantaa?* vastanneiden näkemykset kiteytyivät kuuteen seuraavaan kehittämistarpeeseen (kuva 14).



Kuval 4. Vastauskooste kysymyksestä ”Miten Kaste-ohjelmaa voitaisiin parantaa?” Kirjasinkoko ilmaisee mainintojen määrää. (sidosryhmäkysely III, n 82).

Sanapilviä käytetään koulutuksen ja viestinnän tukena auttamassa esittämään visuaalisessa muodossa yhdessä tai useammassa tekstissä käytettyjä sanoja siten, että kunkin sanan koko heijastaa sen yleisyyttä. Tässä sanapilvessä on käytetty yhden avokysymyksen vastausmassaa, joka näyttää tukevan arvioinnin viestiä siitä millaisia muutoksia toivotaan sidosryhmien ja Kaste-toimijoiden keskuudessa, mm. käytännönläheisyyden tarvetta. Sanapilven teemoista useat näkyvät myös ohjelma-arvioinnin johtopäätöksissä.

## I. Tavoitteiden priorisointi

Tavoitteenasettelulta kaivataan priorisointia, selkeyttä ja käytännönläheisyyttä. Ohjelman sidosryhmät viittaavat priorisoinnilla nykyisen ohjelmakauden tavoitteiden laaja-alaisuuteen, jonka runsauteen tärkeimmät kaikkein tärkeimmät ja kriittisimmät kehittämisen teemat helposti hukkuvat. Monet vastaajista kokevat, että kansallisessa kehittämisohjelmassa tulisi nostaa esille muutamia keskeisiä strategisia keihäänkärkiä, joiden kehittäminen ei muuten onnistu. Keskeisimpinä haasteita mainitaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja vaativat kehittämisen kohteet kuten potilastietojärjestelmien kehittäminen. Selkeydellä ja käytännönläheisyydellä viitataan siihen, että Kaste-ohjelman konkreettinen toimeenpano ei hahmotu kentällä, ja siksi priorisoinnin lisäksi ohjelman laajoja tavoitteita tulisi selkeyttää samalla kun ohjelman toimeenpanoa ja viestintää kehitettäisiin käytännönläheisemmäksi. Jopa suoraan kuntakentällä toimivat Kaste-hankkeet koetaan jäävän irrallisiksi sosiaali- ja terveydenhuollon arkityöstä.

## 2. Yhteistyö ja yhteensovittaminen

Arviointi on osoittanut, että Kaste-ohjelma on luonut täysin uudenlaisia kehittämis- ja yhteistyöverkostoja etenkin kuntien välille, sekä kuntien ja keskushallinnon välille. Tästä huolimatta kyselyvastauksissa yhteistyön kehittämiseen liittyvät teemat nousevat vahvasti esille. Nämä maininnat liittyvät eri toimijoiden sitouttamiseen sekä aluelähtöisyyden ja järjestöyhteistyön edistämiseen. Vastausten perusteella osa toimijoista kokee, että monialainen – kuntia, järjestöjä ja muita tahoja uudella tavalla linkittävä yhteistyö on jäänyt ainoastaan puheen tasolle, eikä aitoa yhteistyötä ole vielä syntynyt. Tämän nähdään johtuvan erityisesti liian laajasta ja osin keinotekoisenaakin pidetystä Kaste-aluejaosta.

Yhteistyöhön liittyen on mainittu myös muita arvioinnin kuluessa tunnistettuja keskeisiä kehittämiskohtia, kuten eri tahoilla tapahtuvan kehittämistoiminnan tiiviimpi yhteensovittaminen ja monialaisuus. Yhteensovittamisen tarve on tunnistettu arvioinnissa erityisesti liittyen monilähteiseen kehittämisrahoitukseen, jonka koordinoinnissa on tällä hetkellä merkittäviä puutteita. Myös tutkimuslähtöisyyden edistäminen mainitaan yhtenä kehittämisen tarpeena. Tämän osalta keskeistä olisi erityisesti THL:n roolin selkiyttäminen Kaste-ohjelman asiantuntijatukena, mikä niin ikään on arvioinnin eri vaiheissa noussut esille keskeisenä kehittämistarpeena.

## 3. Ohjaus ja näkyvyys

Kaste-ohjelman toimeenpano koostuu lainsäädännöstä ja tiedolla ohjaamisesta, joita tuetaan ministeriön rahoittamilla valtionavustushankkeilla. Tätä normi-, informaatio- ja resurssiohjauksen kokonaisuutta pidetään kuntakentällä kuitenkin temaattisesti hajanaisena ja riittämättömänä. Ongelmana on se, että eri ohjausinstrumentit näyttäytyvät ohjelman toteutuksessa irrallisina, jolloin ohjelman kokonaisvaltainen ohjausvaikutus on vaarassa jäädä ohueksi. Tältä osin sosiaali- ja terveydenhuollon kentältä toivotaankin selkeämpää ohjelmajohtamista, joka niputtaa eri ohjauskokonaisuuksia yhteen ja vie kehittämisen viestiä entistä kirkkaampana eri kehittämisen areenoille.

Vahvempi ohjaus ja koordinaatio edellyttävät entistä vahvempaa ja ohjelman tavoitteisiin selkeästi ja konkreettisesti fokusoitua viestintää, näkyvyyttä ja tiedottamista sekä ohjelman tavoitteista, toteutuksesta kuin myös tuloksista. Tarvitaan lisää tietoa, jonka ko-

koaminen monista eri lähteistä ja muodoista edellyttää jäsentynyttä, konkreettista ohjausotetta ja toimivaa seuranta. Tämän organisointi ja turvaaminen on arvioinnin näkökulmasta yksi ministeriön tärkeimpiä tehtäviä tuloksellisuuden turvaamisessa.

Samanaikaisesti kun ohjausta ja koordinaatiota halutaan lisää, pidetään kehittämistyötä hallinnollisesti raskaana. Tämä koskee kuitenkin vain Kaste-hankkeita, ja johtuu pääosin siitä, että valtionavustushankkeilta edellytetty useamman kunnan yhteistyö vaatii usein monimutkaisia sopimusjärjestelyitä. Hankkeissa toivotaan myös tarkempaa ja konkreettista ohjeistusta rahoituksen edellytyksien täyttämistä.

#### **4. Kehittämistyön jatkuvuuden turvaaminen**

Monet vastaajat osoittavat kyselyssä huolensa koskien ohjelman puitteissa tehtävän kehittämistyön jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä. Tämä liittyy etenkin laajojen valtionavustushankkeiden toimikausiin, jotka ovat lyhyimmillään parivuotisia. Laajoista hankkeista huolimatta vastaajien keskuudessa esiintyy edelleen huolta hankkeissa tehtävän kehittämistyön juurtumisesta ja jalkautumisesta osaksi käytännön toimintaa. Monet myös kokevat, että eri alueiden Kaste-hankkeet tekevät keskenään päällekkäistä työtä.

#### **5. Arviointia ja seurannan tehostaminen**

Sen lisäksi, että ohjelmalta toivotaan selkeämpiä valintoja ja tavoitteita, nähdään myös ohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta tarpeelliseksi lisätä. Tällä hetkellä arviointia tehdään ainoastaan valtionavustushankkeiden osalta, joka vastaajien mukaan niin ikään vaatisi kehittämistä, mutta esimerkiksi kuntien toiminnan kokonaisvaltaisesta kehityksestä ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Ajantasaisen seurannan koettaisiin tukevan myös ohjelman informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta.

## 5.2 ARVIOITSIJAN KEHITTÄMISSUOSITUKSET

Perustuen edellä esitettyihin, kaikkien vuosina 2009–2011 toteutettujen arviointivaiheiden tuloksiin ja johtopäätöksiin, kiteytyy arvioitsijan kehittämissuositukset seuraavan ohjelmakauden kehittämiseksi kolmeen seuraavaan pääkohtaan:

### **I. Toimenpiteiden ja ohjauskokonaisuuksien yhteensovittaminen**

Ohjelmakokonaisuuden hahmottamista ja siten viestinnällistä arvoa lisäisi erityyppisten ohjauskokonaisuuksien eli normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen koostaminen yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä tukisi myös toimeenpanon seurantaan, mutta antaisi kentällä ennen kaikkea selkeämmän viestin siitä, millä moninaisilla keinoilla tavoitteiden saavuttamiseen pyritään.

Suositus ohjelmarakenteen selkeyttämisestä liittyy siihen, että ohjelman tavoitteet ja keinot ovat yhteiskunnallisten tarpeiden kannalta tärkeitä ja oikein asetettuja. Tästä huolimatta ohjelman kokonaisuus ei hahmotu kentälle tarkoitetulla tavalla eli kokonaisvaltaisena strategisena ohjausvälineenä. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että ohjelman viestinnällinen kuva jää epäselväksi, kun toimenpiteet eivät muodosta yhtenäisiä kokonaisuuksia ja toimeenpano näyttäytyy hajanaisena. Tietoisuus ohjelmasta ja etenkin sen käytännön toimintamekanismista hahmotuu kuntakentälle hajanaisesti ja on vakiintunut vain rajoittuneen toimijajoukon tietoisuuteen.

Ohjelman tunnettuuden lisääminen olisi kuitenkin verkosto- ja informaatio-ohjauksen näkökulmasta ensisijaisen tärkeää. Viestinnällisiä mahdollisuuksia lisäisi myös toimiva seurantajärjestelmä, joka vielä nykyisellään on jäänyt irralliseksi ohjelman konkreettisista toimenpiteistä. Järjestelmä kuvaa huonosti tuotoksia ja tuloksia, jotka kuitenkin muodostavat oleellisen osan vaikutusketjua. Tiedolla ohjaamisen lisäksi lakisääteiset uudistukset nähdään kunnissa välttämättömänä ohjauskeinona.

### **2. Aluejohtoryhmien kokonaisvaltaisemman koordinaatio- ja seurantaroolin vahvistaminen**

Aluejohtoryhmien tulisi laajentaa toimintaansa ja näkyvyyttä kokonaisvaltaisesti alueen etua ja kehittämistyötä koordinoivana tahona. Tämä edellyttää myös vahvemman seurantatietopohjan keräämisestä koskien muuta alueilla tehtävää kehittämistoimintaa ja tietoisuutta koko kunta-



**kentän – ei ainoastaan johtoryhmän jäseninä olevien kuntien – sosiaali- ja terveyspalveluiden tilasta. Kaste-hankkeiden koordinointi tulisi olla vain yksi osio muun kehittämistyön koordinoinnin joukossa.**

Kaste-ohjelman yksi merkittävimmistä vahvuuksista liittyy sen toteuttamiseen eri toimijoiden kumppanuutena. Erityisesti viidellä Kaste-alueella toimivan aluejohtoryhmän toiminta on osoittautunut ohjelman toimeenpanossa merkittäväksi sosiaaliseksi, alueiden toimijoita uudella tavalla verkostoivaksi innovaatioksi. Aluejohtoryhmien merkittävin tehtävä on ollut laajojen Kaste-hankkeiden koordinointi ja niissä kehitettyjen uusien toimintamallien levittäminen. Ohjelmakauden aikana aluejohtoryhmien rooli on selkiytynyt ja löytänyt oman, yhä vakiintuneemman paikkansa ja niiden asema on muotoutunut ohjelman edetessä Kaste-hankkeiden koordinoinnista yhä enemmän kohti alueen strategisen suunnannäyttäjän roolia.

Muutoksesta huolimatta johtoryhmien tehtäviä olisi tarpeen yhdenmukaistaa ja täsmentää yhä vahvemmin ohjelman kokonaisvaltaista toimeenpanoa tukevaksi. Ensinäkin ohjelman arviointi on osoittanut, että yksi Kaste-ohjelman tärkeistä tavoitteista eli monilähteen rahoituksen yhteensovittaminen ei ole tällä ohjelmakaudella toteutunut. Koordinaatio on eri kehittämiseen suunnattujen rahoituskanavien, kuten RAY:n, Tekesin, Sitran ja rakennerahasto-ohjelmien välillä niiden kokonaisvolyyymiin nähden lähes täysin riittämätöntä sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

Toinen alueiden kehittämistyön vaikutuksien kannalta merkittävä haaste on se, että ohjelma tunnetaan kuntakentällä lähinnä ministeriön rahoittamien Kaste-hankkeiden ja osittain aluejohtoryhmien toiminnan kautta, eikä ohjelman asema strategisen ohjauksen välineenä ole juurtunut. Tällä hetkellä ohjelman ohjausvaikutus ulottuu vahvimmin kuntiin ja muihin toimijoihin, joilla on aluejohtoryhmän jäsenyys tai jotka osallistuvat Kaste-hankkeiden toteutukseen. Moni kunta on mukana kuitenkin ainoastaan yhdessä hankkeessa, jolloin ohjaus kohdistuu ainoastaan ko. hankkeen suppeaan tematiikkaan (esim. terveydenhuolto tai vanhuspalvelut).

Arvioinnin perusteella näyttäisi myös siltä, että aluejohtoryhmille nimetty tehtävä alueellisen kehittämistyön seurannasta ei ole toteutunut ohjelmakaudella juuri lainkaan, vaan toiminta on keskittynyt ainoastaan kehittämistyön suunnitteluun ja Kaste-hankkeiden seurantaan. Aluejohtoryhmät voisivat seurata alueensa kunnissa esimerkiksi sitä, miten Kaste-tavoitteet on otettu osaksi kuntien strategista suunnittelua ja miten tavoitteita edistetään käytännössä palveluiden kehittämisessä.

### **3. Keskushallinnon työnjaon selkiyttäminen ja seurannalla ohjaaminen**

Arvioitsijan suositus seuraavalle ohjelmakaudelle on, että kansallisen tason toimijoiden rooleja ja konkreettisia tehtäviä selkiytetään ja koordinoidaan ministeriön toimesta entistä tiiviimmin. Toimeenpanon systematisointi kansallisella tasolla edellyttäisi myös ohjelman toteutusta tukevan työn täsmällisempää seurantaa.

Kansallisen tason toimijoista Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksella on sosiaali- ja terveysministeriön ohella erityisen tärkeä tehtävä ohjelman toteutuksessa erityisesti hankkeiden asiantuntijatuessa ja hyvien käytäntöjen levittämisessä. Samaan aikaan sen asema on jäänyt täsmentymättömäksi, mikä arvioinnin havaintojen perusteella näyttää johtuvan ensinäkkin siitä, että ministeriö ei ole määritellyt THL:n tehtäviä ja valtuuksia riittävän tarkasti. Toisena syynä näyttäisi olevan se, että tuen organisointi on ollut THL:n sisällä pitkään organisoimatta ja asiantuntijoiden hankkeille tarjoaman palvelun sisältö on jäänyt kunkin asiantuntijaryhmän itse määriteltävissä. Tämä on aiheuttanut hankkeiden näkökulmasta hämmennystä ja konkreettista haittaa esimerkiksi arviointituen viivästyessä.

Kaste-ohjelman toimeenpanossa edellytetään myös muiden hallinnonalan toimijoiden, kuten Työterveyslaitoksen, aluehallintoviranomaisten ja Valviran työpanosta. Näiden toimijoiden tehtävät ovat olleet ohjelman toteutuksen tukena esimerkiksi THL:ää selkeästi suppeammat, ja siten myös niiden käytännön rooli ja näkyvyys ohjelman toimeenpanon tukena on jäänyt vähäisemmäksi.

Kaste-ohjelman seurantarjestelmässä on puutteita, joita korjaamalla sen ohjausvaikutusta voitaisiin tehostaa. Tällä ohjelmakaudella ministeriö on koonnut tietoa siitä, miten ohjelmassa määriteltyjä 39 toimenpiteen eteen on tehty ministeriössä, THL:ssä, TTL:ssä, RAY:ssa ja Kuntaliitossa. Kerätty tieto on kuitenkin hajanaista. Myös ohjelman nykyisten 19 osatavoitteen seurantakin osoittaa ainoastaan pitkän aikavälin suuria, koko yhteiskunnan tasolla havaittavissa olevia pitkän aikavälin vaikutuksia.

Kansallisen tason seuranta olisi toteutettavissa jokaisen viraston omalla raportoinnilla koskien ministeriön määrittelemien tehtävien täytäntöönpanoa. Ministeriön tehtävä olisi koota seurantatieto sekä viestiä ohjelman etenemisestä Kansalliselle sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnalle sekä kuntien suuntaan esimerkiksi aluejohtoryhmien ja Innokylän kautta.

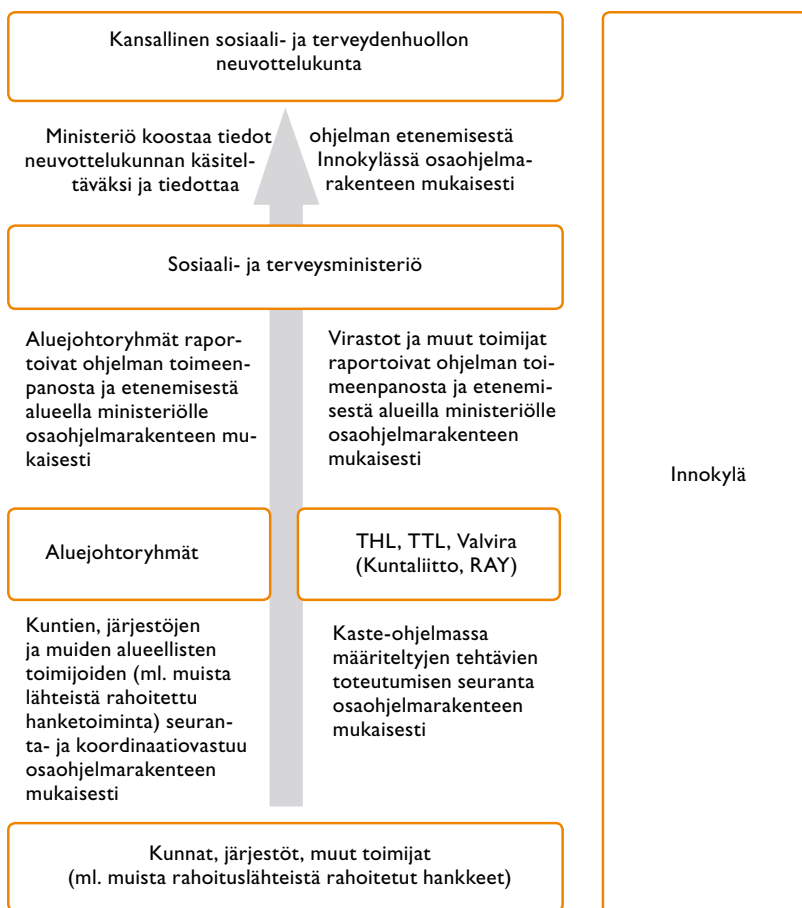
## **Yhteenveto kehittämissuosituksista**

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tähtäävä Kaste-ohjelman on osoittautunut olevan kaikessa laajamittaisuudessaan ja kattavuudessaan onnistunut kehittämisen väline. Ohjelman tavoitteenasettelu on kohdallaan, ja toimeenpanon ja organisoinnin perusrakenteet tukevat eri hallintotasojen ja alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä. Koska kyse on monelta osin täysin uudelta ohjausvälineestä, on selvää, että ohjelman toimeenpano on hakenut paikkaansa ja muotoutunut merkittävästi ohjelmakauden edetessä.

Osaan arvioitsijan edellä esitettyihin kehittämissuosituksiin on tartuttu jo ohjelmakauden aikana sekä erityisesti seuraavan ohjelmakauden suunnittelussa.

Ensisijaisten tavoitteiden kirkastaminen kokonaisuudessa ja seurannan ja ohjauksen edelleen tehostaminen ovat tärkeitä ministeriön organisoidessa uutta ohjelmaa ja sen toteutuksen vuorovaikutusohjusmallia.

Tulevan ohjelmakauden suunnittelussa ja toimeenpanossa relevantit kehittämissuosituksukset liittyvät etenkin aluejohtoryhmien ja kansallisen tason toimijoiden tehtävien ja roolin selkiyttämiseen etenkin seurannan ja viestinnän osalta. Yhteenvetona edellisistä kehittämissuosituksista ohjelman tuleva seuranta ja viestintä noudatteli alla olevassa kuvassa 19 esitettyä rakennetta.



Kuva 15. Ehdotus seurantajärjestelmän kehittämisestä.

Arvioitsija ehdottaa, että viestintä ja seuranta jäsennetään ja organisoidaan kaikilla hallinnon tasoilla yhdenmukaisesti ohjelmarakenteen ja sisältöjen mukaisesti. Ohjelman etenemisestä viestitään keskitetysti Innokylässä, mikä osaltaan tukee hallinnonalojen rajat ylittävät koordinoinnin toteutusta.

## LIITE I

### ARVIOINNIN TIEDONKERUU

Vaihe I 8/2009 – I/2010

Tiedonkeruu:	Dokumenttianalyysi	Tarkasteltu ohjelman strategisuutta ja koherenssia.  Aineistona ohjelma-asiakirja, toteuttamissuunnitelma sekä suuraluekohtaisia kehittämistoiminnan suunnitelmat. Lisäksi mm. muut ohjelmadokumentit, hankehakemukset ja -suunnitelmat
	Sidosryhmäkysely I	Sähköpostikysely  Kohderyhmänä yhteensä 710 henkilöä: kuntien sosiaali- ja terveysjohto, sairaanhoitopiirien johto, henkilöstöjärjestöjen, sosiaali- ja terveysjärjestöt sekä -henkilöstöjärjestöt, hankehenkilöstöä, Kaste-ohjelmaorganisaatio (neuvottelukunta, toimeenpanoryhmä, aluejohtoryhmät), sosiaalialan osaamiskeskukset.  Toteutus 11-12/2009
	Haastattelut	Kaksi erillistä haastattelukierrosta:  Ensimmäinen kierros 9/2009. Tavoitteena arvioinnin keskeisimpien kysymysten täsmentäminen ja kriittisimpien kehittämiskohteiden tunnistaminen  Toinen kierros 11/2009-1/2010. Tarkoituksena täsmentää ja antaa selityksiä kyselyn pohjalta saatuihin tuloksiin.  Yhteensä 32 henkilöä. Keskeisimmät kansallisen ja alueellisen tason toimijat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta, aluejohtoryhmistä, kunnista ja Kuntaliitosta, keskeisimmistä kansalaisjärjestöistä, muista valtakunnallisista kehittämisohjelmista sekä sairaanhoitopiireistä.

Alueelliset työpajat	<p>Yhteensä 5 puolen päivän mittaista työpajaa, yksi kullakin Kaste-alueella.</p> <p>Osallistujina aluejohtoryhmä ja keskeisimpiä sosi-aali- ja terveysalan kehittämiseen liittyviä tahoja (valtionavustushankkeet, sosket, kansalaisjärjes-töt, tutkimus- ja oppilaitokset)</p> <p>Käsiteltiin ohjelman onnistuneisuutta erityisesti alueellisen organisoitumisen näkökulmasta ja jalostettiin ohjelmaan liittyviä kehittämisehdo-tuksia pienryhmissä.</p> <p>Toteutus 11/2009-1/2010</p>
----------------------	--

## Vaihe II 2/2010 – 11/2010

Tiedon-keruu	<p>Sidosryhmäkysely II</p> <p>Kuten sidosryhmäkysely I.</p> <p>Sisälsi I-kyselyn kysymysten lisäksi kuntaosion, jossa kartoitettiin Kaste-ohjelman ohjausvaiku-tusta kunnissa.</p> <p>Toteutus 8-9/2010</p>
Haastattelut	<p>Monikanavaisen rahoituksen toimivuus</p> <p>Yhteensä 10 haastattelua. Haastateltavina eri rahoittajatahojen edustajat (STM, ESR, Ray ja Tekes, Sitra), rahoitusta valvovat virkamiehet ja kuntien sote-johtoa.</p> <p>Toteutus 5/2011</p>
Hankeanalyysit	<p>Järjestetty yhteensä 4 temaattista hanketyöpajaa ohjelman painopisteiden mukaisesti Helsingissä, Kuopiossa ja Oulussa.</p> <p>Osallistujina Kaste-hankkeiden johtoa ja työntekijöitä.</p> <p>Toteutus 5/2010</p>

Tiedon- keruu:	Ei uutta tiedon- keruuta	Synteesi I- ja II-vaiheen tuloksista
-------------------	-----------------------------	--------------------------------------

---

Vaihe III 8/2011 – 11/2011

Tiedon- keruu:	Sidosryhmäkysely III	Tiivistetty versio kyselyistä I ja II. Sama kohde-ryhmä.  Toteutus 10/2011
	Haastattelut	THL:n asiantuntijatuen rooli Kaste-ohjelman toteutuksessa Yhteensä 9 haastattelua. Haastateltavina THL:n asiantuntijaryhmien puheenjohtajat ja Kaste-ohjelmapäällikkö.  Toteutus 10/2011
	Kooste peruspalvelui- den tilan kehityksestä	Tavoitteena muodostaa yleiskäsitys palvelujen ti- lan kehityksestä Kaste-ohjelman toteutusaikana.  Aineistona Peruspalveluiden tila-raportit 2008 ja 2010  Toteutus 9/2011
	Synteesi Kaste-hank- keiden arvioinneista	Tavoitteena muodostaa käsitys hankkeiden arvi- ointitilanteesta ja synteesi hankkeiden tuloksista ja vaikutuksista.  Aineistona Kaste-hankkeiden arviointiraportit ja hankkeiden johtajille tehty sähköpostikysely.  Toteutus 9-10/2011

---